

**Die Sozialversicherung als Instrument ökonomischer
Stabilisierungspolitik, dargestellt unter besonderer
Berücksichtigung institutioneller Gestaltungsmöglichkei-
ten in der Renten- und Arbeitslosenversicherung**

von

Diplom-Volkswirt Dieter Heier

aus

Bamberg

1973

**Die Sozialversicherung als Instrument ökonomischer
Stabilisierungspolitik, dargestellt unter besonderer
Berücksichtigung institutioneller Gestaltungsmöglichkei-
ten in der Renten- und Arbeitslosenversicherung**

Inaugural-Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades

eines Doktors der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften

(Dr. rer. pol.)

an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät

der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

vorgelegt

von

Diplom-Volkswirt Dieter Heier

aus

Bamberg



Referent: Prof. Dr. Ulrich Pagenstecher

Korreferent: Prof. Dr. Helmut Winterstein

Tag der mündlichen Prüfung: 7.2.1973

Vorwort

Die Anregung zur vorliegenden Arbeit stammt aus dem Gebiet der Finanzwissenschaft, und zwar aus den Teilabschnitten, die sich mit dem Komplex von Maßnahmen und Problemen der Stabilisierungspolitik befassen. Hier wird im Zuge der Darstellung der antizyklischen Finanzpolitik aufgezeigt, welche Möglichkeiten dem Staat durch eine entsprechende Planung bzw. einen entsprechenden Vollzug seines Haushaltes zur Konjunkturbeeinflussung offenstehen. Die Institutionen der Sozialversicherung werden dabei in ihrer Eigenschaft als Hilfs- oder Nebenfisken der öffentlichen Finanzwirtschaft zwar als untrennbar mit dem Staatshaushalt verbunden angesehen, aber eine entsprechende Analyse der Möglichkeiten einer stabilisierungspolitischen Einflußnahme durch diese Institutionen unterbleibt. Somit bleibt offen, ob mit diesen Institutionen ebenso Stabilisierungspolitik betrieben werden kann wie mit dem übrigen öffentlichen Haushalt.

Nicht berücksichtigt wird dabei die Tatsache, daß der Sozialversicherung aus ihrer sozialpolitischen Zweckbestimmung heraus gewisse Grenzen im Hinblick auf ihre Verwendbarkeit als Instrument der Stabilisierungspolitik gesetzt sind. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, daß es sich bei der Sozialversicherung um eine vielschichtige Erscheinung handelt, die nicht durch ein feststehendes Ziel determiniert ist und nicht durch einen einzigen Funktionsmechanismus umschrieben werden kann. Vielmehr ergeben sich in Anbetracht der Heterogenität der potentiellen Zielsetzungen und der diesen Zielsetzungen zugrundegelegten Anschauungen zwangsläufig verschiedene Gestaltungsalternativen, die ihrerseits unterschiedliche Rückwirkungen auf die stabilisierungspolitische Zielsetzung haben.

Aufgabe der vorliegenden Arbeit soll es deshalb sein, zunächst die prinzipiellen Möglichkeiten einer Stabilisierungspolitischen Einflußnahme seitens der Institutionen der Sozialversicherung aufzuzeigen und im Anschluß daran anhand der Subsysteme der Renten- und Arbeitslosenversicherung darzustellen, welche Einflüsse von den einzelnen Gestaltungsalternativen auf die Realisierung der Stabilisierungspolitischen Zielsetzung ausgehen.

Zu diesem Zweck wird der Gesamtkomplex der Renten- bzw. Arbeitslosenversicherung in einzelne stabilisierungspolitisch bedeutende Bausteine zerlegt, die Gegenstand unterschiedlicher institutioneller Gestaltungsmöglichkeiten sein können. Die Auswahl dieser Bausteine erhebt ebensowenig den Anspruch auf absolute Vollständigkeit wie die Darstellung der Möglichkeiten zur institutionellen Ausgestaltung der im einzelnen ausgewählten Bausteine. Es handelt sich vielmehr um eine willkürliche, d.h. nicht systematische Auswahl, die sich an realisierten Regelungen orientiert oder an eingehend diskutierte Gestaltungsvorschläge anknüpft.

Die im Anschluß daran zu treffenden Aussagen über die stabilisierungspolitische Bedeutung der im einzelnen ausgewählten Alternativen basieren auf einem deduktiven Vorgehen, d.h., sie werden aus vorhandenen, empirisch überprüften Theorien, aus empirischen Fakten oder ggf. aus Plausibilitätsannahmen abgeleitet. Da jeder Funktionsmechanismus einer Sozialversicherung ein Konglomerat aus Wahlhandlungen zwischen verschiedenen Gestaltungsalternativen darstellt, soll jeweils abschließend jene Kombination von Alternativen, d.h. jener Versicherungstyp, ermittelt werden, der in stabilisierungspolitischer Sicht als am günstigsten erscheint.

Gliederung

	<u>Seite</u>
Teil A: Die ökonomische Stabilisierungspolitik - Ansatzpunkt, Zielsetzung, Grundkonzept und Verfahrensweisen	1
I. Die Konjunkturschwankungen als Ansatzpunkt der ökonomischen Stabilisierungspolitik und ihre Darstellung	2
1. Die Konjunkturschwankungen als Ansatz- punkt der ökonomischen Stabilisierungs- politik	2
2. Die Konjunkturschwankungen - Begriff, Ursachen und Erscheinungsbild	3
a) Der Begriff "Konjunkturschwankungen"	3
b) Ursachen und Ablaufsmechanismus von Konjunkturschwankungen	3
c) Das Erscheinungsbild der Konjunktur- schwankungen	9
II. Die Zielsetzung der ökonomischen Stabili- sierungspolitik	12
III. Das Grundkonzept der ökonomischen Stabili- sierungspolitik	14
IV. Die Verfahrensweisen der ökonomischen Stabi- lisierungspolitik	20
1. Die diskretionäre Stabilisierungspolitik	21
2. Die automatische Stabilisierungspolitik	24
Teil B: Die Sozialversicherung als Instrument der ökonomischen Stabilisierungspolitik	26
I. Zum Begriff "Sozialversicherung"	26
1. Die Sozialversicherung als Institution der sozialen Sicherung	26
2. Die Sozialversicherung als Teil der öf- fentlichen Finanzwirtschaft	33
II. Die stabilisierungspolitischen Einwirkungs- möglichkeiten der Sozialversicherung in theo- retischer Sicht	34

	<u>Seite</u>
1. Die Sozialversicherung und die diskretionäre Stabilisierungspolitik	35
a) Diskretionäre Einnahmenpolitik	36
aa) Die Beiträge der Versicherten als Aktionsparameter der Sozialversicherung	36
ab) Die Beiträge der Arbeitgeber als Aktionsparameter der Sozialversicherung	39
b) Diskretionäre Ausgabenpolitik	47
c) Diskretionäre Saldenpolitik	50
2. Die Sozialversicherung und die automatische Stabilisierungspolitik	52
III. Die Eignung der Sozialversicherung als Instrument der ökonomischen Stabilisierungspolitik	58
Teil C: Alternativen zur institutionellen Ausgestaltung der Rentenversicherung und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung	62
I. Die stabilisierungspolitische Bedeutung alternativer Finanzierungsverfahren	63
1. Alternative Finanzierungsverfahren	63
a) Das reine Umlageverfahren	64
b) Das Abschnittsdeckungsverfahren	65
2. Stabilisierungspolitische Bedeutung	65
a) Das reine Umlageverfahren	65
b) Das Abschnittsdeckungsverfahren	69
ba) Das Abschnittsdeckungsverfahren mit zinsbringender Anlage gebildeter Überschüsse	70
bb) Das Abschnittsdeckungsverfahren mit einer Thesaurierung überschüssiger Mittel	74
c) Zusammenfassung	75
II. Alternativen zur Regelung der Beitragsseite und ihre Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Gesichtspunkten	77
1. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten	77

	<u>Seite</u>
a) Der Einheitsbeitrag	77
b) Die einkommensorientierte Beitragsbelastung	77
ba) Die unbeschränkte Entzugsautomatik	78
bb) Die beschränkte Entzugsautomatik durch die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze	78
2. Stabilisierungspolitische Bedeutung	82
a) Einheitsbeitrag versus einkommensorientierte Beitragsbelastung	83
b) Beschränkte versus unbeschränkte Entzugsautomatik	84
c) Zusammenfassung	87
III. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung	88
1. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite	89
a) Die geschlossene Rentenversicherung - Theoretische Gestaltungsmöglichkeiten und reale Erscheinungsform	89
b) Die offene Rentenversicherung	97
2. Offene und geschlossene Rentenversicherung in stabilisierungspolitischer Sicht	99
IV. Die stabilisierungspolitische Bedeutung von Alternativen zur Gestaltung der Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung	109
1. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten zur Rentenanpassung	109
a) Alternative Verfahren der Rentenanpassung	110
aa) Anpassungen "von Fall zu Fall"	110
ab) Automatische Anpassungen	111
ac) Halbautomatische Anpassungen	112
b) Alternative Bezugsgrößen zur Rentenanpassung	113
ba) Die Preisentwicklung als Bezugsgröße bei der Zielsetzung der Aufrechterhaltung des Lebensstandards	113

	<u>Seite</u>
bb) Die Einkommensentwicklung als Bezugsgröße bei der Zielsetzung der Beteiligung der Rentner am wirtschaftlichen Fortschritt und die Alternativen ihrer Quantifizierung	114
bba) Die Alternative zwischen Brutto- und Nettoeinkommen als Bezugsgröße zur Quantifizierung der Einkommensentwicklung	116
bbb) Die Alternative zwischen einer sofortigen und einer verzögerten Quantifizierung der Einkommensentwicklung	117
2. Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Gesichtspunkten	120
a) Anpassungen "von Fall zu Fall" versus automatische Anpassungen	120
b) Preisbezogene versus einkommensbezogene Rentenautomatik	123
c) Bruttoeinkommensbezogene versus nettoeinkommensbezogene Rentenanpassung	125
d) Sofortige versus verzögerte Rentenanpassung	126
3. Die stabilisierungspolitische Bedeutung der Gestaltung der personellen Reichweite im Rahmen der Rentenanpassung	127
4. Zusammenfassung	130
V. Alternativen zur Regelung des Leistungsbeginnes unter stabilisierungspolitischen Aspekten	132
1. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten	132
a) Die starre Altersgrenze	132
b) Die flexible Altersgrenze	133
2. Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Aspekten	135
a) Einnahmeneffekte	135
b) Ausgabeneffekte	137
c) Zusammenfassung	138
VI. Die stabilisierungspolitische Bedeutung alternativer Formen der Absicherung gegen das Risiko der Invalidität	138

	<u>Seite</u>
VII. Zusammenfassung	142
Teil D: Alternativen zur institutionellen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung	146
I. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite und ihre Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Aspekten	149
1. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite	150
a) Die generelle Versicherungspflicht	150
b) Die Begrenzung der Versicherungszugehörigkeit durch eine Versicherungspflichtgrenze	150
2. Generelle Versicherungspflicht und begrenzte Versicherungszugehörigkeit in stabilisierungspolitischer Sicht	152
II. Alternative Beitragsverfahren und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung	155
1. Alternative Beitragsverfahren	155
a) Der einheitliche Beitragssatz für alle Versicherten	156
aa) Der konstante Beitragssatz	158
ab) Der flexible Beitragssatz	159
b) Der individuell differenzierte Beitragssatz und seine Ermittlung	159
ba) Der Reserve-Ratio-Plan	163
bb) Der Benefit-Ratio-Plan	163
bc) Der Benefit-Wage-Ratio-Plan	164
2. Stabilisierungspolitische Bedeutung	164
a) Einheitlicher versus individuell differenzierter Beitragssatz	164
b) Konstanter versus flexibler Beitragssatz	168
III. Alternativen zur Regelung des Leistungsumfanges in stabilisierungspolitischer Sicht	171
1. Alternativen zur Regelung des Leistungsumfanges	171

	<u>Seite</u>
a) Das Minimumstandardprinzip	174
b) Das Kompensationsprinzip	174
2. Minimumstandardprinzip und Kompensationsprinzip in stabilisierungspolitischer Sicht	175
IV. Alternativen zur Regelung der Dauer des Leistungsbezuges und ihre Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Aspekten	176
1. Alternativen zur Regelung der Dauer des Leistungsbezuges	176
a) Die unbefristete Leistungsgewährung	177
b) Die befristete Leistungsgewährung	178
2. Befristete und unbefristete Leistungsgewährung unter stabilisierungspolitischen Aspekten	180
V. Die stabilisierungspolitische Bedeutung alternativer Finanzierungsverfahren	182
VI. Zusammenfassung	186
Resümee	187
Literaturverzeichnis	VIII

Teil A: Die ökonomische Stabilisierungspolitik - Ansatzpunkt, Zielsetzung, Grundkonzept und Verfahrensweisen

Wenn man von der allgemein üblichen Definition von Politik als dem planmäßigen Einsatz von Mitteln zur Erreichung konkreter Ziele ausgeht, so handelt es sich bei der Stabilisierungspolitik um den zielbezogenen Einsatz von Instrumenten zur Stabilisierung gegebener Verhältnisse im sozialen und ökonomischen Bereich. Aufgabe dieser Stabilisierungspolitik ist es somit, einen Zustand der Stabilität gegenüber instabilen Tendenzen abzusichern.

Wie jeder andere Bereich des politischen Handelns setzt auch jede stabilisierungspolitische Aktivität einen Ansatzpunkt voraus, dessen Gestaltung, Regelung oder Lenkung die spezifische Zielsetzung dieser Aktivität ist. Es ist darüber hinaus ein Grundkonzept erforderlich, das Aufschlüsse darüber liefert, welche Variablen des zu gestaltenden, regelnden bzw. lenkenden Ansatzpunktes in welcher Weise zu beeinflussen sind, damit der erwünschte Erfolg erzielt werden kann. Wenn dieses Grundkonzept erarbeitet ist, gilt es ferner, die Verfahrensweisen näher zu bestimmen, durch die die im Grundkonzept vorgesehene Beeinflussung realisiert werden kann. Stabilisierungspolitik ist deshalb wie jede andere Politik durch Ansatzpunkt, Zielsetzung, Grundkonzept und Verfahrensweisen umrissen. Aus diesem Grunde soll ihr Teilgebiet, die ökonomische Stabilisierungspolitik, anhand dieser Kriterien dargestellt werden.

I. Die Konjunkturschwankungen als Ansatzpunkt der ökonomischen Stabilisierungspolitik und ihre Darstellung

1. Die Konjunkturschwankungen als Ansatzpunkt der ökonomischen Stabilisierungspolitik

Beschränkt man sich auf den ökonomischen Aspekt des Einsatzbereiches der Stabilisierungspolitik, so darf die Zielsetzung der Stabilisierungspolitik hier im Gegensatz zu anderen Anwendungsgebieten, in denen der Zustand der Stabilität mit der Aufrechterhaltung eines status quo - etwa der gegebenen Wirtschafts-, Rechts- und Sozialordnung - identifiziert werden könnte, nicht einseitig als Sicherung gegebener statischer Zustände angesehen werden. Berücksichtigt man nämlich, daß eine Realisierung einer angestrebten Erhöhung des Lebensstandards ohne Wirtschaftswachstum schlechterdings unmöglich ist, so würde sich eine Aufrechterhaltung eines status quo als mit der Wohlstandszielsetzung inkompatibel und damit als wenig sinnvoll erweisen. Aufgabe der Stabilisierungspolitik im ökonomischen Bereich ist es stattdessen, auf eine Verstetigung der jeweils erwünschten Wirtschaftsentwicklung hinzuwirken und auftretende Störungen zu bekämpfen.

Diese Störungen treten hauptsächlich in Gestalt der Konjunkturschwankungen auf, die sich von anderen möglichen Unterbrechungen des Wirtschaftswachstums durch die Totalität in bezug auf die ihnen unterworfenen Größen und ihre Zyklizität unterscheiden;¹⁾ die Konjunkturschwankungen sind somit als Ansatzpunkt der ökonomischen Stabilisierungspolitik zu betrachten. Sie sollen im folgenden kurz umrissen werden.

1) Vgl. Schleeauf, Ursula: Kreislauftheorie und Konjunkturzyklus, in: Zeitel, Gerhard und Pahlke, Jürgen: Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe, Tübingen 1962, S. 157

2. Die Konjunkturschwankungen - Begriff, Ursachen und Erscheinungsbild

a) Der Begriff "Konjunkturschwankungen"

Unter dem Begriff der Konjunkturschwankungen versteht man zyklisch-periodische Veränderungen gesamtwirtschaftlicher Größen wie Volkseinkommen, Beschäftigung, Produktion und Preisniveau, die den langfristigen Trend der Entwicklung überlagern und das kurzfristige Schicksal einer Volkswirtschaft bestimmen.¹⁾ Im Gegensatz zu Partialkrisen, die einzelne Sektoren der Volkswirtschaft erfassen können, wenn die Umstellung auf neue technische Gegebenheiten nicht reibungslos vonstatten geht und zu speziellen Branchenprosperitäten, in denen eine überhitzte Wirtschaftsentwicklung auf einzelne Branchen beschränkt bleibt, erfassen die Konjunkturschwankungen in einem wellenförmigen Rhythmus die gesamte Volkswirtschaft.²⁾ "Ihren Ausdruck finden diese Konjunkturschwankungen darin, daß der Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung sich unregelmäßig vollzieht, gleichsam in Entwicklungsspurts mit dazwischenliegenden Pausen, in denen die Produktion nur geringfügig wächst, stagniert oder sogar absolut schrumpft."³⁾

b) Ursachen und Ablaufsmechanismus von Konjunkturschwankungen

In der Wirtschaftstheorie gilt es als gesichert, daß Zustände des wirtschaftlichen Ungleichgewichtes, daß Wirtschaftsaufschwung und Wirtschaftsabschwung die beherrschende Erscheinungsform des Wirtschaftsablaufs in der freien Marktwirtschaft darstellen⁴⁾ und Konjunktur-

1) Vgl. Paulsen, Andreas: Neue Wirtschaftslehre, 4. Auflage, Berlin und Frankfurt 1958, S. 283

2) Vgl. Schleeauf, Ursula: a.a.O., S. 157

3) Giersch, Herbert: Wachstum und Konjunktur, in: Bombach, Gottfried, Riese, Hajo, Raabe, K.H., Giersch, Herbert, Senf, Paul und Henschel, Rudolf: Wachstum und Konjunktur, Darmstadt und Opladen 1960, S. 132

4) Vgl. Clausen, Gustav: Konjunkturen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 133

schwankungen als eine besondere Ausprägung des allgemeinen regeltechnischen Prinzipes der marktwirtschaftlichen Ordnung angesehen werden können.¹⁾

Ein Wirtschaftssystem marktwirtschaftlicher Ordnung zeichnet sich im Gegensatz zur Planwirtschaft durch das Kriterium einer relativen Freiheit aus, und zwar der Freiheit des einzelnen, innerhalb seiner wirtschaftlichen Betätigung subjektive Zielsetzungen verfolgen zu können.²⁾ Die individuellen Pläne der einzelnen Wirtschaftssubjekte werden durch den Marktmechanismus, durch das Spiel von Angebot und Nachfrage auf den Güter- und Faktormärkten miteinander koordiniert. Der herkömmliche Begriff eines wirtschaftlichen Automatismus wird deshalb gemeinhin mit den sogenannten Kräften des Marktes verbunden, die nach der klassischen Theorie bewirken, daß Produktion, Verteilung und Austausch der ökonomischen Güter auf einem die Vollbeschäftigung aller Produktionsfaktoren sichernden Niveau gehalten werden.³⁾

Diese vermeintliche Fähigkeit der Marktwirtschaft, sich selbst zu steuern und zu regulieren, erweist sich jedoch oft als unzutreffend, weil der Marktmechanismus kein Ausgleichsinstrument ist, das mit unendlicher Reaktionsgeschwindigkeit auf die infolge des Auseinanderklaffens der Dispositionen von Anbietern und Nachfragern bewirkten partiellen Ungleichgewichte auf den einzelnen Teilmärkten reagieren und sie in gesamtwirtschaftlicher Sicht entschärfen kann. Da der Marktmechanismus seine Koordinierungsaufgabe nicht durch eine geheimnisvolle Methode der Vorausberechnung und der vor-

1) Vgl. Giersch, Herbert: a.a.O., S. 137

2) Vgl. Würgler, Hans: Die obersten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 96/2 (1960), S. 197

3) Vgl. Keiser, Norman F.: The Development of the Concept of Automatic Stabilizers, in: The Journal of Finance, Vol XI/4 (December 1956), S. 429

herigen Abstimmung der individuellen Entscheidungen, sondern durch Probieren und Korrigieren löst, kann er lediglich in Form von Engpässen, Preissteigerungen, Überkapazitäten und Basistendenzen oder unveränderter Entwicklung die Richtigkeit bzw. Fehlerhaftigkeit der Entscheidungen der einzelnen Wirtschaftssubjekte aufzeigen und Signale zu ihrer Korrektur geben.¹⁾ "Die verzögerte Signalgebung, die Zeit, die für die Anpassungsprozesse erforderlich ist, und die Wahrscheinlichkeit, daß die verzögerte Anpassungswirkung zu stark ist, führen dann zu zyklischen Schwankungen..."²⁾ Die letzte Ursache des Konjunkturzyklus ist demzufolge der "lag", die Verspätung der Reaktionen der Individuen auf die Preisentwicklung.³⁾ Es kann daher "in einer marktwirtschaftlichen Ordnung keine konjunkturelle störungsfreie Entwicklung geben, weil die Dispositionsfreiheiten der Konsumenten und Unternehmer im Zusammenhang mit der unaufhebbaren - wenn auch verringerbaren - Ungewißheit der Erwartungen notwendigerweise zu Abweichungen der Entwicklung vom "Gleichgewichtspfad" führen".⁴⁾

Über die Erkenntnis hinaus, daß die Konjunkturschwankungen ein typisches Bewegungselement der Marktwirtschaft verkörpern, besteht jedoch in der Wirtschaftswissenschaft keine Übereinstimmung bezüglich des Konjunkturphänomens selbst. Allgemein anerkannt ist nur die Tatsache, daß es keine monokausale Konjunkturerklärung geben kann und der Konjunkturverlauf vielmehr ein Konglomerat aus realen, monetären und psychologi-

1) Vgl. Giersch, Herbert: a.a.O., S. 137

2) Ebenda

3) Vgl. Hahn, L.A.: Geld und Kredit - Währungspolitische und konjunkturtheoretische Betrachtungen, Frankfurt 1960, S. 73

4) Pütz, Theodor: Geschichtliche Wandlungen der Konjunkturschwankungen und Konjunkturpolitik, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1966, S. 185

schen Verursachungs- und Verstärkungsfaktoren darstellt.¹⁾

Die moderne Konjunktur- und Beschäftigungstheorie betrachtet den Konjunkturmechanismus als hauptsächlich von Investitionsschwankungen determiniert. Ausgangspunkt dieser modelltheoretischen Betrachtung ist der Zustand des makroökonomischen Gleichgewichtes, das im güterwirtschaftlichen Sektor durch eine Situation gekennzeichnet wird, in der das Gesamtangebot an Gütern und Leistungen mit der effektiven Gesamtnachfrage, der Summe aus Konsum- und Investitionsgüternachfrage übereinstimmt und die geplante Ersparnis gleich der geplanten Investition ist.²⁾ Im Gegensatz zur Konsumnachfrage, und damit auch zur Ersparnisbildung, die als Funktionen des realen Volkseinkommens auf kurze Sicht relativ konstant sind, ist die Nachfrage nach Investitionsgütern im allgemeinen von der Höhe des Volkseinkommens weitgehend unabhängig und aufgrund wechselnder Gewinnaussichten und anderer Faktoren starken Schwankungen unterworfen.³⁾ Die Neigungen zu investieren und die Neigungen zu sparen, sind demzufolge im großen und ganzen voneinander unabhängig und es besteht keine Gewähr für ihren ständigen Ausgleich. Es existiert deshalb eine systemimmanente Tendenz zum güterwirtschaftlichen Ungleichgewicht, die hauptsächlich von der Investitionsseite ausgeht, die im Gegensatz zum relativ konstanten Sparprozeß das dynamische Element des Wirtschaftsprozesses darstellt.⁴⁾ Ein einmal aufgetretenes Ungleichgewicht hinwiederum ist in Anbetracht der ihm immanenten Multiplikator- und Akzele-
ratoreffekte und der entsprechenden psychologischen Verhaltensweisen der Unternehmer als auslösender Faktor des

1) Vgl. Jöhr, W.A.: Konjunktur (I), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 93 ff.

2) Vgl. Rose, Klaus: Einkommens- und Beschäftigungstheorie, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, hrsg. von Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe, Harald Jürgensen und Klaus Rose, 2. Auflage, Göttingen 1969, S. 227

3) Vgl. ebenda, S. 218

4) Vgl. Paulsen, Andreas: a.a.O., S. 288

Konjunkturzyklus zu betrachten.¹⁾

Im Rahmen der Darstellung des Ablaufmechanismus der Konjunkturschwankungen geht man davon aus, daß jeder Konjunkturzyklus mit einem Boom beginnt.²⁾ Dieser Boom wird dadurch ausgelöst, daß die Dispositionen der Anbieter und der Nachfrager am Markt auseinanderklaffen, und zwar in der Form, daß die Unternehmer mehr investieren wollen, als die Nachfrager durch Konsumverzicht zu ermöglichen gewillt sind. Es kommt zu einem entsprechenden Anstieg des Preisniveaus, der als sogenannter Q-Gewinn eine Überraschung der Unternehmer gegenüber ihren Planungen darstellt und sie zu einer Revision ihres Verhaltens veranlaßt; er wirkt als Impuls zu einer weiteren Steigerung der Investitionstätigkeit.³⁾ Die Steigerung der Investitionstätigkeit wird dabei vornehmlich bei den Unternehmern auftreten, die in der vergangenen Periode selbst nicht investiert hatten und denen der aufgetretene Q-Gewinn nicht als Substanzgewinn, sondern als effektiver Zusatzgewinn zugeflossen ist.⁴⁾ Es kommt zu einer Boomsituation, die dadurch gekennzeichnet ist, daß die Auftragseingänge rapid emporschnellen, die Auftragsbestände stark ansteigen und die Kapazitäten überlastet sind.⁵⁾ Der auftretende kumulative Aufwärtstrend indes hält nicht kontinuierlich an, sondern bricht an einem bestimmten Punkt ab.

1) Vgl. Obermüller, Heinz: Betrachtungen zur Lösung des Konjunkturproblems unter Berücksichtigung einer Koordination der konjunkturpolitischen Instrumente, Diss. Tübingen 1962, S. 5

2) Vgl. Vogt, Winfried: Die Wachstumszyklen der westdeutschen Wirtschaft von 1950 - 1965 und ihre theoretische Erklärung, Tübingen 1968, S. 6

3) Vgl. Preiser, Erich: Multiplikatorprozeß und dynamischer Unternehmergewinn, in: Bildung und Verteilung des Volkseinkommens. Gesammelte Aufsätze zur Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, 3. Auflage, Göttingen 1963, S. 130 f.

4) Vgl. Kopsch, Helga: Das langfristige Finanzierungsverfahren in der neu geregelten Rentenversicherung als ökonomisches, insbesondere einkommenspolitisches Problem, Diss. Heidelberg 1960, S. 48

5) Vgl. Vogt, Winfried: a.a.O., S. 6

Dieser Umbruch wird damit begründet, daß die Investitionsgüterindustrie ihre Kapazität im Boom auf Wachstumsraten einstellt, die auf die Dauer nicht beibehalten werden können, weil Engpässe, vor allem am Arbeitsmarkt, auftreten. "Wenn das Arbeitspotential ausgeschöpft ist und das Kombinationsverhältnis von Arbeit und Kapital nicht entsprechend verändert werden kann, geht die Nachfrage nach Investitionsgütern zurück."¹⁾ So kommt es dazu, daß einige Branchen Fehlinvestitionen erleiden, ihre weiteren Investitionsvorhaben zurückstellen und sich vorerst auf reine Ersatzinvestitionen beschränken. Diese Entwicklung trifft dabei zunächst die Vorlieferer der betroffenen Industriezweige, und dies um so härter, als im vorausgegangenen Boom eine Produktionsstruktur entstanden ist, die nicht mehr der Struktur der Nachfrage entspricht.²⁾ In der Folge werden deshalb auch die Lieferanten der primär betroffenen Sektoren ihre Investitionsvorhaben einschränken und ihre Bestellungen bei ihren Lieferanten reduzieren, so daß ein kumulativer Prozeß nach unten in Form einer Rezession auftritt. Diese Rezession kann dabei zu einer Entzerrung der Produktionsstruktur und zu einer besseren Abstimmung des Angebotes auf die Nachfrage führen und somit lediglich den Charakter einer sogenannten "Reinigungskrise" annehmen, die das System zu einem neuen Gleichgewicht hinführt. Aber die Kräfte, die seit dem Abbruch des Booms versucht hatten, das System ins Gleichgewicht zu bringen, können auch über ihr Ziel hinausschießen und ein entgegengesetztes Ungleichgewicht bewirken.³⁾ Aus dem ursprünglichen Abbau der Übernachfrage wird dann eine regelrechte Nachfrageflaute, die den eigentlichen Abschwung charakterisiert.⁴⁾ "Es gibt mehr und mehr Käu-

1) Vgl. Dürr, Ernst: Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg 1968, S. 26

2) Vgl. ebenda, S. 295

3) Vgl. Schumpeter, Joseph A.: Konjunkturzyklen. Eine historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses, Bd. I, Göttingen 1961, S. 15

4) Vgl. Vogt, Winfried: a.a.O., S. 7

fermärkte, die Kapazitätsauslastung geht zurück, und es kommt zu Entlassungen von Arbeitskräften, sofern diese nicht in Erwartung des nächsten Booms gehortet werden."¹⁾ Die durch die evtl. auftretende Arbeitslosigkeit bewirkte Verminderung des Zuwachses an konsumierbarem Einkommen ihrerseits hat zur Folge, daß auch die Konsumgüterindustrien in Mitleidenschaft gezogen werden und nunmehr ihrerseits ihre Investitionsvorhaben abbremsen. Es kommt zu einem sich selbst verstärkenden negativen Prozeß, der seinen Wendepunkt spätestens dann erreicht, wenn alle überschüssigen Kapazitäten abgebaut sind.²⁾

c) Das Erscheinungsbild der Konjunkturschwankungen

Diesem Ablaufmechanismus der Konjunkturschwankungen zufolge läßt sich ihr Erscheinungsbild grob schematisch in vier Teilabschnitte zerlegen:

- eine erste Aufschwungsphase zwischen dem Tiefstand und der Erreichung des Gleichgewichtes
- eine zweite Aufschwungsphase vom Gleichgewicht bis zum Höchststand
- eine erste Abschwungsphase vom Höchststand bis zum abermaligen Erreichen des Gleichgewichtes
- eine zweite Abschwungsphase von diesem Gleichgewicht bis zum Tiefstand.³⁾

Bei der Einteilung dieser Phasen handelt es sich dabei um die Unterteilung zweier Bewegungsabschnitte, nämlich Aufschwung und Abschwung, die einander in mehr oder minder regelmäßigen Abständen ablösen.

1) Vogt, Winfried: a.a.O., S. 7

2) Vgl. Thalmair, Maximilian: Psychologie und Mechanik in der Konjunkturerklärung, Diss. München 1968, S. 73

3) Vgl. Albers, Willi: Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuer, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, Stuttgart 1967, S. 120

Trotz dieses formal konstanten Ablaufmechanismus der Konjunkturschwankungen aber ist ihr tatsächliches Erscheinungsbild im Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung nicht unverändert geblieben, sondern hat verschiedene Wandlungen erfahren. Besonders tiefgreifend ist dabei der Unterschied zwischen dem Konjunkturcharakter nach dem zweiten Weltkrieg und den vorausgegangenen Erfahrungen mit dem Phänomen des sogenannten klassischen Konjunkturzyklus, das durch eine periodische Wiederkehr von krisenhaften Absatzstockungen mit Produktionsrückschlägen, Arbeitslosigkeit und Einkommensschrumpfung gekennzeichnet war, von denen sich das Wirtschaftsleben erst nach längerer Zeit wieder erholen konnte.¹⁾

Der moderne Konjunkturverlauf hingegen spielt sich im Gegensatz zu den Erfahrungen bis in die Zwischenkriegszeit hinein innerhalb einer viel engeren Schwankungsbreite ab. "Die Krisen alten Stiles gibt es heute nicht mehr, auch stärkere absolute Rückgänge sind eher atypisch. Charakteristisch sind vielmehr die relativen Schwankungen der wirtschaftlichen Globalgrößen, also die Veränderungen der Zuwachsraten."²⁾ Ansätze zu einer Wendung der konjunkturellen Entwicklung auf eine allgemeine, die gesamte Wirtschaft durchdringende Depression bleiben stecken.³⁾ Die Depression besteht nunmehr lediglich "in einer Verlangsamung der Zuwachsrates, und zwar im Vergleich zu ihrem normalen und langfristigen ... Trend".⁴⁾

Das Erscheinungsbild der Konjunkturschwankungen verliert dabei seine Periodizität, nicht aber zugleich auch seine Zyklizität. Es folgen nach wie vor Konjunkturphasen des

1) Vgl. Weber, Wilhelm und Neiss, Hubert: Entwicklung und Probleme der Konjunkturtheorie, in: Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, hrsg. von Wilhelm Weber unter Mitarbeit von Hubert Neiss, Köln - Berlin 1967, S. 13 f.

2) Ebenda, S. 14

3) Vgl. Pütz, Theodor: a.a.O., S. 170

4) Samuelson, Paul A.: Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Köln 1958, S. 346

Aufschwunges auf solche des Abschwunges und umgekehrt, aber die zeitliche Dauer der einzelnen Phasen bleibt nicht mehr konstant. Zusammen mit der Periodizität büßt der Konjunkturzyklus in der modernen Volkswirtschaft auch seine Symmetrie ein, denn die Amplitude und damit auch die Intensität der Konjunkturschwankungen variiert ebenfalls von Zyklus zu Zyklus. Im Rahmen einer Charakterisierung des Erscheinungsbildes der Konjunkturschwankungen in der modernen Volkswirtschaft muß deshalb die Vorstellung wellenförmiger, symmetrischer Sinusschwankungen zugunsten der Vorstellung eines treppenförmig nach oben strebenden Prozesses mit ungleich breiten und ungleich hohen Stufen modifiziert werden.¹⁾

Diese Veränderung des Erscheinungsbildes der Konjunkturschwankungen wird hauptsächlich auf die Tatsache zurückgeführt, daß eben seit der Zwischenkriegszeit eine erfolgreiche Konjunkturpolitik betrieben wurde.²⁾ In Anbetracht der Tatsache, daß die Entstehung von Konjunkturschwankungen in der Marktwirtschaft selbst begründet liegt, und ihr Vorhandensein eine ständige Bedrohung dieser Wirtschaftsordnung darstellt, da sie über eine entsprechende Aktivierung ökonomisch motivierter Unzufriedenheit leicht zu Unruhen und politischen Auseinandersetzungen führen kann, war der Staat zu entsprechenden konjunkturpolitischen Eingriffen gezwungen.³⁾ Es wurde demnach Schritt für Schritt ein wirksames konjunkturpolitisches Instrumentarium zur Bekämpfung von Inflation und Deflation, von Geldverfall und Arbeitslosigkeit entwickelt, so daß dem Staat heute ein breites

1) Vgl. Lebrecht, Robert G.: Automatische Konjunktur-
stabilisatoren oder bewußte Konjunkturpolitik? Ver-
öffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen
für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Zürich
und St. Gallen 1965, S. 10 f.

2) Vgl. Neuhauser, Gertrud: Die Bedeutung der Konjun-
tur-, Beschäftigungs- und Währungspolitik für das
Wirtschaftswachstum, in: Schriften des Vereins für
Socialpolitik, N.F. Bd. 55, Berlin 1970, S. 75

3) Vgl. Kiesow, Helmut: Theoretische Aspekte einer
wachstumsorientierten Konjunkturpolitik, Kieler
Studien, Nr. 105, Tübingen 1970, S. 6

Instrumentarium konjunkturpolitischer Mittel zur Verfügung steht, mit dem er jeder größeren Störung begegnen kann.¹⁾ Unter diesen Umständen kann es Krisen und Rezessionen des alten Stiles in der Regel nur noch geben, wenn die Konjunkturpolitik versagt.²⁾

II. Die Zielsetzung der ökonomischen Stabilisierungspolitik

Unter dem Begriff der ökonomischen Stabilisierungspolitik wird eine Politik zur Bekämpfung der mit den Konjunkturschwankungen verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Schäden verstanden, die dem veränderten Erscheinungsbild der Konjunkturschwankungen Rechnung trägt.

Zielte die Konjunkturpolitik im herkömmlichen Stil hauptsächlich auf eine Bekämpfung der Konjunkturschwankungen ab, so bezieht die ökonomische Stabilisierungspolitik des neuen Typs auch die Größe mit ein, um die sich die Konjunkturschwankungen abspielen, nämlich den Trend der langfristigen Wirtschaftsentwicklung. Dieser neue Akzent läßt sich als Folge der Veränderung des Erscheinungsbildes der Konjunkturschwankungen erklären. Es ist keineswegs verwunderlich, daß heutzutage "das Wachstumsphänomen im Zentrum der wirtschaftswissenschaftlichen und -politischen Diskussion steht und alle übrigen Wirtschaftsprobleme, insbesondere das noch vor zwanzig bis dreißig Jahren vorherrschende Konjunkturproblem, ... in den Hintergrund gedrängt hat... Niemand kann sich der Tatsache verschließen, daß das Wachstumsphänomen nun einmal das wichtigste wirtschaftliche und wirtschaftspolitische Problem der Gegenwart darstellt,

1) Vgl. Fricke, Rolf: Wirtschaftsordnung und Konjunktur, Frankfurt 1958, S. 1

2) Vgl. Predöhl, Andreas: Stabilisierung. Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung Nr. 10/1966, S. 12

genauso wie in der Zwischenkriegszeit das Konjunkturproblem unmittelbar im Vordergrund stand und die Stabilisierung der Konjunkturschwankungen und namentlich die Bekämpfung der immer wieder mit ungeheurer Wucht auf der Weltwirtschaft lastenden Konjunkturkrisen als die vordringlichste Aufgabe der Wirtschaftspolitik betrachtet wurde."¹⁾ Unter dem Einfluß dieser Dominanz des Wirtschaftswachstums ist es "heute in der Nationalökonomie Mode geworden, nicht mehr von "Konjunkturschwankungen", sondern von "Wachstumszyklen" zu sprechen, den Ausdruck "Konjunkturpolitik" zu meiden und lediglich von "Wachstumspolitik" oder der "Politik des stetigen Wachstums" zu sprechen".²⁾ Diese Tatsache hat nicht nur die realen Hintergründe eines kontinuierlich steigenden Trends, sondern auch Hintergründe psychologischer Natur, die offenbar in der Absicht der Akzentuierung des Wachstums der Wirtschaft gegenüber den mehr oder minder unvermeidbaren zyklischen Schwankungen bestehen.³⁾

In der ökonomischen Stabilisierungspolitik wird die primäre Aufgabe der Konjunkturpolitik, nämlich die Bekämpfung der Konjunkturschwankungen, in den Bereich der Wachstumspolitik integriert, denn wenn stetiges Wachstum zum Postulat der Wirtschaftspolitik erhoben wird, wird es überflüssig, gleichzeitig noch eine Stabilisierung der ökonomischen Aktivität zu fordern, weil stetiges Wachstum und Entwicklung ohne zyklische Einkommens- und Beschäftigungsschwankungen identische Forderungen sind.⁴⁾

1) Kneschaurek, Francesco: Wirtschaftliches Wachstum, Konjunktur und Wirtschaftspolitik, in: Konjunkturpolitik, 7. Jg. 1961, S. 189 f.

2) Neuhauser, Gertrud: a.a.O., S. 74

3) Vgl. Hopp, Rüdiger: Schwankungen des Wirtschaftswachstums in Westdeutschland 1954 - 1967, Schriften zur wissenschaftlichen Forschung, Bd. 30, Meisenheim a. Glan 1969, S. 1

4) Vgl. Bombach, Gottfried: Wirtschaftswachstum und Stabilität, in: Bombach-Riese-Raabe-Giersch-Senf-Hensel: Wachstum und Konjunktur, Darmstadt und Opladen 1960, S. 69

"Konjunkturstabilisierung als erwünschtes Ergebnis der auf das Erreichen "konjunktureller Stabilität" gerichteten Wirtschaftspolitik bedeutet nach dem Gesagten erstens Sicherung einer als erwünscht angesehenen Höhe der Wachstumsrate und zweitens Sicherung des für erwünscht gehaltenen Maßes an Stetigkeit im Wachstum, d.h. Beseitigung oder Milderung wachstumsimmanenter Schwankungen der wichtigsten ökonomischen Variablen."¹⁾ Im Gegensatz zur eigentlichen Konjunkturpolitik, die kurzfristig eine möglichst gleichmäßige und hohe Beschäftigung der Produktionsfaktoren zu erreichen sucht,²⁾ zielt die ökonomische Stabilisierungspolitik nicht nur auf eine Verstetigung des kurzfristigen Wirtschaftsablaufes, sondern auch auf eine Verstetigung der langfristigen Wirtschaftsentwicklung ab. Aufgabe der ökonomischen Stabilisierungspolitik ist damit die Sicherung eines harmonischen Wachstumes, das auf lange Sicht bei voller Beschäftigung der vorhandenen Arbeitskräfte und optimaler Ausnutzung der übrigen Produktionsfaktoren vor sich geht, und das auch auf kurze Sicht relativ ruhig und frei von hektischen Auf- und Abwärtsbewegungen der Konjunktur verläuft.³⁾

III. Das Grundkonzept der ökonomischen Stabilisierungspolitik

In Anbetracht der Tatsache, daß sichere Aussagen über die Wirkung wirtschaftspolitischer Eingriffe in den Wirtschaftsablauf nur auf Grund einer entsprechenden

- 1) Schilcher, Rudolf: Geldpolitik, Finanzpolitik und konjunkturelle Stabilität, in: Zeitel, Gerhard und Pahlke, Jürgen: Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe, Tübingen 1962, S. 77
- 2) Vgl. Pahlke, Jürgen: Beziehungen zwischen der konjunkturpolitischen Zielsetzung und anderen Aufgaben der Finanzpolitik sowie den politischen Gegebenheiten, in: Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe, hrsg. von Gerhard Zeitel und Jürgen Pahlke, Tübingen 1962, S. 53
- 3) Vgl. Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik, Ein Programm für die Schweiz. Gemeinschaftsarbeit der St. Galler Doktoranden, in: Wirtschaft und Recht, Heft 3/1964, Sonderheft, S. 165

Theorie getroffen werden können, die Aussagen über den Wirtschaftsablauf selbst macht, und die Wirtschaftspolitik demzufolge ihr Ziel dann nicht erreichen kann, wenn die zugrunde gelegte Theorie falsch oder nur unter bestimmten Bedingungen gültig ist, die im konkreten Fall nicht gegeben sind,¹⁾ müssen die Möglichkeiten einer Erreichung der stabilisierungspolitischen Zielsetzung als beschränkt angesehen werden. Diese Beschränkung gilt allerdings nur insoweit, als zur Erreichung der stabilisierungspolitischen Zielsetzung eine Theorie erforderlich ist, die die Ursachen der Wachstumsschwankungen aufzeigt, d.h. die Instrumentenvariablen liefert, durch deren Beeinflussung das angestrebte Ziel erreicht werden kann, und es eine derartige Theorie bis heute noch nicht gibt.²⁾ Sie bedingt aber nicht zwangsläufig zugleich auch die völlige Unmöglichkeit einer rationalen ökonomischen Stabilisierungspolitik, bzw. die Schlußfolgerung, daß die ökonomische Stabilisierungspolitik nur als Experiment durchgeführt werden könne.

Wenn die Ursachen der Wachstumsschwankungen auch nicht durch eine entsprechende Theorie aufgezeigt werden, so kann doch der Versuch unternommen werden, die als unerwünscht betrachteten Symptome dieser Schwankungen auszuschalten.³⁾ Diese unerwünschten Symptome der Schwankungen können aufgrund von Theorien bekämpft werden, in denen diese Symptome als abhängige Variablen erscheinen.⁴⁾ Die in diesem Zusammenhang als Symptome relevanten Variablen sind dabei hauptsächlich Preisniveauperänderungen und Veränderungen der Beschäftigung, der Produktion und

1) Vgl. Dürr, Ernst: Prozeßpolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Band 2, hrsg. von Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe, Harald Jürgensen und Klaus Rose, Göttingen 1968, S. 205 f.

2) Vgl. S. 5

3) Vgl. Dürr, Ernst: Probleme..., a.a.O., S. 24

4) Vgl. ebenda, S. 31

des Volkseinkommens. Diese Variablen werden ihrerseits durch die Größe und Struktur der effektiven Gesamtnachfrage bestimmt.¹⁾ Gelingt es somit, die effektive Gesamtnachfrage zu manipulieren, so kann dadurch unmittelbar auch auf Preisniveau, Beschäftigung und Volkseinkommen Einfluß genommen werden.

Im Hinblick auf die Aufgabe der Stabilisierungspolitik, die laufenden Schwankungen der Wirtschaftstätigkeit im Sinne eines stabileren Niveaus zu beeinflussen, erhebt sich nunmehr die Frage, in welche Richtung die effektive Nachfrage in den einzelnen Phasen des Wachstumszyklus gelenkt werden soll. Diese Frage kann dadurch beantwortet werden, daß man zunächst die unter rein konjunkturpolitischen Aspekten erstrebenswerte Beeinflussung des Wirtschaftsablaufes darstellt und im Anschluß daran untersucht, inwieweit diese erstrebenswerte Beeinflussung mit der stabilisierungspolitischen Zielsetzung vereinbar ist.

Allgemein wird an die Konjunkturpolitik im herkömmlichen Sinne die Anforderung gestellt, daß sie die zyklischen Bewegungen vom Gleichgewicht weg bremsen und die zyklischen Bewegungen zum Gleichgewicht hin verstärken solle.²⁾ In den beiden vom Gleichgewicht wegführenden Phasen der konjunkturellen Entwicklung besteht dabei eine Harmonie zwischen dem kurzfristigen Ziel der Konjunkturstabilisierung und dem langfristigen Ziel der Sicherung des stetigen Wirtschaftswachstums. Umgekehrt ist es jedoch in den beiden Phasen, die zum Gleichgewicht hinführen. Hier weicht der Zustand einer Harmonie

1) Vgl. Rose, Klaus: a.a.O., S. 195

2) Vgl. Haller, Heinz: Bemerkungen zur sogenannten Parallelpolitik der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, Stuttgart 1967, S. 173 ff.
Vgl. Albers, Willi: a.a.O., S. 240 f.
Vgl. Clement, Meredith Owen: The Concept of Automatic Stabilizers, in: Southern Economic Journal, 25. Jg. 1958/59, January 1959, S. 308

zwischen konjunkturpolitischer und stabilisierungspolitischer Zielsetzung dem eines Zielkonfliktes. Die Zielharmonie in den vom Gleichgewicht wegführenden Konjunkturphasen besteht darin, daß jede Bewegung vom Pfad der gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung weg vom konjunkturpolitischen Standpunkt aus zu bekämpfen ist, weil sie gegen das kurzfristige Prinzip einer möglichst gleichmäßigen und hohen Beschäftigung der Produktionsfaktoren verstößt,¹⁾ und unter stabilisierungspolitischen Aspekten als negativ zu betrachten ist, weil sie dem Prinzip der Verstetigung des Wachstumstrends widerspricht. Der Zielkonflikt in den beiden zum Gleichgewicht hinführenden Konjunkturphasen soll im folgenden näher erläutert werden.

Die Konjunkturphase zwischen dem oberen Wendepunkt und dem Gleichgewicht wird in konjunkturpolitischer Sicht als Reinigungskrise der Wirtschaft aus einer verzerrten Produktionsstruktur betrachtet, in der die Grundlage für einen neuen Wachstumsschub gelegt wird;²⁾ sie sollte somit wenn nicht gar direkt forciert, so doch zumindest nicht gedrosselt oder ausgeschaltet werden, da die Wachstumsverluste in dieser Phase durch entsprechende Wachstumsgewinne in späteren Phasen kompensiert oder evtl. sogar überkompensiert werden könnten.³⁾

Aus wachstumspolitischer Sicht hingegen wird argumentiert, daß es nicht sinnvoll sei, Unternehmer, und vor allem solche Unternehmer, die die Expansionsphase ermutigt hatte, sich selbständig zu machen, für ein Versagen der Wirtschaftspolitik büßen zu lassen.⁴⁾ Eine

1) Vgl. S. 14

2) Vgl. Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1967/68: Stabilität im Wachstum, Stuttgart - Mainz 1967, Ziffer 237

3) Vgl. Paulsen, Andreas: Wirtschaftliche und soziale Grundprobleme stetigen Wirtschaftswachstums, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 15, Berlin 1959, S. 25 f.

4) Vgl. Der Sachverständigenrat ...: a.a.O., Ziffer 239

entsprechende Verhinderung von Fehlinvestitionen sei zudem für die Stärke und Stetigkeit des Wachstums um so wichtiger, je mehr in den Wachstumsindustrien die Großunternehmen vorherrschend seien; da diese in Anbetracht ihrer hohen Fixkosten und ihres schwerfälligen Steuerungssystems eventuellen Nachfrageschwankungen relativ unelastisch gegenüberstünden,¹⁾ würden sie langfristig auf eine konstante Verzinsung des eingesetzten Kapitals abzielen²⁾ und ihre Investitionsvorhaben bei unsicheren Erwartungen entsprechend vorsichtig dosieren. Rezessionen könnten darüber hinaus die wachstumspolitisch bedeutende Mobilität der Arbeitskräfte verringern, da diese befürchten müßten, daß bei einem Konjunkturrückschlag die Dauer der Betriebszugehörigkeit über die Entlassung entscheidet.³⁾

Es kann dabei nicht geklärt werden, ob im einzelnen nun die Hypothese von der wachstumsfördernden oder die Gegenhypothese von der wachstumshemmenden Wirkung der Rezession zutreffend ist. Die Klärung dieser Frage indes ist für den hier angeschnittenen Problemkreis irrelevant, da nicht der Umfang, sondern die Stetigkeit des Wachstumsprozesses im Mittelpunkt der Betrachtung steht. Es kann deshalb festgestellt werden, daß jede Wirtschaftspolitik, die auf der Hypothese basiert, Rezessionen seien notwendige Pausen für neue Wachstumsschübe, zwangsläufig gegen das Postulat der Stetigkeit der Wirtschaftsentwicklung verstoßen muß. Wird hingegen die stabilisierungspolitische Zielsetzung zur Maxime erhoben, so muß die Wirtschaftspolitik bereits in dieser Konjunkturphase zwischen dem oberen Wendepunkt und dem Gleichgewicht expansiv wirken, damit die im Laufe des Booms

-
- 1) Vgl. Sachverständigenrat...: a.a.O., Ziffer 240
 - 2) Vgl. Bohley, P.: Die Rezession im Jahre 1957/58 in den Vereinigten Staaten von Amerika unter besonderer Berücksichtigung des Preisverhaltens, Berlin 1963, S. 64
 - 3) Vgl. Wieners, Klaus: Geldpolitik und Wirtschaftswachstum, Freiburg 1969, S. 61

vorgepreschten Investitionsgüterindustrien ungestört in ihre überdimensionierten Kapazitäten hineinwachsen können. In diesem Falle kann allerdings ein interner Zielkonflikt zwischen der Wachstums- und Beschäftigungsstabilisierung und der Stabilisierung der Preisentwicklung auftreten.

Dieser Konflikt zwischen der konjunkturpolitischen und der stabilisierungspolitischen Zielsetzung findet sich auch in der Konjunkturphase zwischen dem unteren konjunkturellen Wendepunkt und dem Gleichgewichtszustand. Sieht die Konjunkturpolitik in dieser konjunkturellen Bewegung eine erwünschte Korrektur aus einer Extremsituation, die es zu verstärken gilt, so erblickt die Stabilisierungspolitik in dieser Konjunkturphase bereits den Keim einer neuen Hochkonjunktur, der in seiner Entwicklung gedrosselt werden muß. Sie bemüht sich deshalb, die Konjunkturausschläge dadurch zu verhindern, daß sie nicht am Ende, sondern bereits am Anfang des Aufschwunges bremsend eingreift, um Wachstumsraten zu vermeiden, die auf die Dauer wegen der Begrenzung des Arbeitskräftezuwachses und des technischen Fortschrittes nicht aufrechterhalten werden können.¹⁾ Je später sie eingreift, desto größer ist die Gefahr, daß es infolge der auftretenden Disproportionalitäten nicht ohne stärkere Konjunkturreinbrüche abgeht.²⁾

Im Gegensatz zur Konjunkturpolitik, die ihre Eingriffe innerhalb der konjunkturellen Bewegungsrichtungen des Aufschwungs und Abschwungs an dem Verhältnis der jeweiligen Bewegungsrichtung zum Pfad der gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung ausrichtet, muß die Stabilisierungspolitik im Interesse der Erreichung ihrer Zielset-

1) Vgl. Dürr, Ernst: Die Ausgestaltung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Chronik, hrsg. vom Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Heft 2/3, 1967, S. 48

2) Vgl. Predöhl, Andreas: a.a.O., S. 2

zung im gesamten Aufschwung kontraktiv und im gesamten Abschwung expansiv wirken. Sie ist damit der für die Konjunkturpolitik in den beiden zum Gleichgewichtspfad hinführenden Phasen auftretenden Schwierigkeiten ent- hoben, die darin bestehen, daß man zwar die Korrektur- bewegungen aus verzerrten Wirtschaftslagen heraus ver- stärken kann, aber keine Handhabe hat, um diese Bewe- gungen am richtigen Punkt zum Stillstand bringen zu können, sondern ganz in der gleichen Weise Bewegungen verstärkt, die vom Gleichgewicht wegführen.¹⁾

Abschließend kann deshalb festgestellt werden, daß das Grundkonzept der ökonomischen Stabilisierungspolitik darauf hinausläuft, die für das Auftreten der jeweili- gen Symptome verantwortliche Globalgröße der effektiven Nachfrage in der Expansion zu drosseln und in der Kontraktion zu verstärken und somit auf eine "Verste- tigung des Expansionsprozesses innerhalb einer gewis- sen Bandbreite"²⁾ hinzuwirken.

IV. Die Verfahrensweisen der ökonomischen Stabilisie- rungspolitik

Das Grundkonzept der ökonomischen Stabilisierungspoli- tik, die Dämpfung der effektiven Nachfrage im Aufschwung bzw. die Verstärkung der effektiven Nachfrage im Ab- schwung kann auf zweierlei Wegen verfolgt werden, und zwar auf dem Wege aktiv-gestaltender, diskretionärer Eingriffe und dem Wege der Institutionalisierung auto- matischer Konjunkturstabilisatoren.

1) Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik. Grundlage und Hauptprobleme, 4. Auflage, Tübingen - Zürich 1968, S. 156

2) Vgl. Schiller, Karl: Stetiges Wirtschaftswachstum als ökonomische und politische Aufgabe, in: Konjunktur- politik, 10. Jg. 1964, S. 90

1. Die diskretionäre Stabilisierungspolitik

Bei der diskretionären Stabilisierungspolitik handelt es sich um die bewußte Anwendung von Instrumenten, die mit der Absicht eingesetzt werden, die in der Globalgröße der effektiven Nachfrage integrierten makroökonomischen Variablen im Sinne einer gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung zu lenken. Dabei kann man zwei Formen von diskretionärer Stabilisierungspolitik unterscheiden: die des lockeren und die des strengen Typs.¹⁾ Die Stabilisierungspolitik des lockeren Typs orientiert sich im kompensatorischen Sinne an den eingetretenen Abweichungen vom erwünschten Niveau, während die Stabilisierungspolitik im strengen Sinne die effektive Gesamtnachfrage von vornherein so zu steuern bemüht ist, daß keine Divergenzen gegenüber der gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung entstehen; das erweist sich jedoch als schlechterdings undurchführbar.²⁾

Die Stabilisierungspolitik auf dem Wege eines aktiven Vorgehens steht vor dem Problem der Systemkonformität. Systemkonformität bedeutet, daß der Marktmechanismus durch den Einsatz wirtschaftspolitischer Instrumente nicht in seiner Funktionsweise geschmälert werden darf, sondern vielmehr das Verhalten der einzelnen Wirtschaftssubjekte so beeinflußt wird, "daß es richtig wird im Hinblick auf die Zielerreichung und daß dem Einzelwirtschaftler dabei gleichzeitig ein möglichst großer Freiheitsspielraum bezüglich Initiative, Planung und Verfügung gewährt wird".³⁾ Das Postulat der grundsätzlichen Erhaltung der Marktwirtschaft im Rahmen eines freiheitlichen Gesellschaftssystemes setzt zugleich auch die Grenzen für die Anwendung der potentiellen stabilisierungspolitischen Instrumente. Diese können nur insoweit eingesetzt werden, als sie die Rahmenbe-

1) Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik..., a.a.O., S. 186 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 187 ff.

3) Pütz, Theodor: Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948, S. 235

dingungen der Marktwirtschaft nicht verletzen und müssen daher so gestaltet werden, daß die marktwirtschaftliche Ordnung weder in ihrer Funktionsfähigkeit beeinträchtigt noch in ihrer Existenz gefährdet wird.¹⁾ Die stabilisierungspolitischen Instrumente sind aus diesem Grunde nach dem Kriterium der Markt- und Systemkonformität auszuwählen.

Diskretionäres Eingreifen in den Wirtschaftsablauf darf somit nicht als direkte Fixierung der jeweiligen Zielvariablen, sondern nur als indirekte Beeinflussung verstanden werden, die dadurch bewirkt wird, daß sich die einzelnen Individuen infolge der Veränderung der jeweiligen Instrumentvariablen von sich aus freiwillig im Sinne der angestrebten Zielsetzung verhalten.

Diskretionäre Eingriffe in den Wirtschaftsablauf erfordern das Vorhandensein genauer Konjunkturdiagnosen und -prognosen, damit die vorzunehmenden Eingriffe effizient und zeitlich adäquat erfolgen können. So bilden eine richtige, Ursache und Ausgangspunkt einer gestörten Gleichgewichtslage treffende Diagnose und eine Klarstellung der einzuleitenden Gegenmaßnahmen, die nach dem Was, Wieviel, Wann und Wo abgewogen sein müssen, die Voraussetzungen, die vorliegen müssen, bevor der Wirtschaftspolitiker mit gutem Gewissen den Schalthebel der Konjunktur bedienen darf.²⁾ Bei allen einzuleitenden Maßnahmen darf darüber hinaus das Fernziel der Stetigkeit des Wirtschaftsablaufes nicht außer acht gelassen werden. Bei der diskretionären Stabilisierungspolitik besteht somit die Gefahr, daß infolge fehlerhafter Planungsdaten unangebrachte Maßnahmen eingeleitet werden,

1) Vgl. Jöhr, W.A.: Konjunktur (II) Politik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 125

2) Vgl. Langelütke, Hans: Grenzen und Voraussetzungen der Konjunktur Stabilisierung, in: Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 1, Berlin 1956, S. 12 f.

die in der Folge alles andere als stabilisierend wirken.¹⁾

Eine weitere Schwierigkeit diskretionärer wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur aktiven Konjunkturgestaltung liegt in der Möglichkeit zeitlicher Verzögerungen zwischen dem Beginn einer konjunkturellen Schwankungsbewegung und der Wirkung der zu ihrer Stabilisierung eingesetzten Maßnahmen.²⁾ In der Regel vergeht bereits eine gewisse Zeitspanne zwischen dem Erkennen einer bestimmten Konjunkturlage, d.h. dem Zeitpunkt, an dem die Notwendigkeit des Einsatzes konstruktiver stabilisierungspolitischer Maßnahmen offenkundig wird und dem Zeitpunkt, an dem der entsprechende Mitteleinsatz notwendig gewesen wäre. Im Anschluß daran tritt ein zweiter Zeitraum auf, der den zeitlichen Abstand zwischen dem Erkennen der Notwendigkeit spezifischer Maßnahmen und ihrer tatsächlichen Durchführung umfaßt. Diese Verzögerung ihrerseits resultiert aus der Uneinigkeit der politischen Ebene im Prozeß der politischen Willensbildung, weil die zu treffenden Maßnahmen je nach der Anschauung bestimmter Interessenverbände und der parteipolitischen Orientierung der in den zuständigen Gremien sitzenden Wirtschaftspolitiker sehr unterschiedlich beurteilt werden und dem Kompromiß als Methode der wirtschaftspolitischen Entscheidungsfindung eine große Bedeutung zukommt. Ist die erforderliche Maßnahme aber zur Anwendung gekommen, so tritt im allgemeinen noch ein zusätzlicher time-lag auf, der den Zeitraum zwischen der effektiven Durchführung einer stabilisierungspolitischen Maßnahme und ihrem tatsächlichen Wirksamwerden determiniert. In Anbetracht dieser drei kumulativen Verzögerungsintervalle kann es deshalb im Extrem-

1) Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik..., a.a.O., S. 164

2) Vgl. hierzu Friedman, Milton: A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability, in: The American Economic Review, Vol. XXXVIII (1948), S. 255

fall vorkommen, daß stabilisierungspolitische Maßnahmen erst dann mit ihrer Wirkung einsetzen, wenn die Wirtschaftsentwicklung bereits wieder umgeschlagen ist.

2. Die automatische Stabilisierungspolitik

Aus den Schwierigkeiten, mit denen bewußt vorgenommene wirtschaftspolitische Eingriffe in den Wirtschaftsablauf verbunden sind, erklärt sich "der Wunsch nach automatischen Stabilisatoren, die den marktwirtschaftlichen Mechanismus derart vervollkommen, daß keine Konjunkturschwankungen mehr auftreten"¹⁾. Automatische Konjunkturstabilisatoren sind demnach Mechanismen, die wirken, ohne daß dazu eigene politische oder administrative Maßnahmen erforderlich wären und somit funktionieren wie Fliehkraftregler, die die Zentrifugalkraft der Wirtschaftsdynamik aus eigenem Antrieb und mechanisch kompensieren oder drosseln. Ihre Funktionsweise besteht darin, daß sie dem System immanent und von einer die effektive Nachfrage determinierenden Variablen dergestalt abhängig sind, daß der Eintritt einer ungleichgewichtigen Lage dieser Variablen automatisch eine anti-zyklische Wirkung induziert

Derartige idealtypische Stabilisatoren aber, die eine automatische Ausschaltung der Konjunkturschwankungen gewährleisten, gibt es bis heute noch nicht. Zwar existiert in der Wirtschaft eine Reihe von automatischen Stabilisatoren, doch sind diese Stabilisatoren nicht in der Lage, die Amplituden der zyklischen Schwankungen um den Pfad der gleichgewichtigen Wirtschaftsentwicklung auf ein tolerierbares Maß zu reduzieren, geschweige denn, sie vollkommen auszuschalten. Sie kön-

1) Lebrecht, Robert G.: a.a.O., S. 1

nen deshalb gezielte diskretionäre Maßnahmen nicht ersetzen, sondern lediglich bremsend auf die konjunkturelle Entwicklung einwirken und dadurch den Zeitraum bis zum Einsatz entsprechender diskretionärer stabilisierungspolitischer Eingriffe zu überbrücken helfen.¹⁾ Ihr relativer Vorteil gegenüber diskretionärer Eingriffe besteht lediglich darin, daß sie im allgemeinen zum richtigen Zeitpunkt einsetzen und in diesem Falle nur mit einem time-lag zwischen Einsatz und Wirkung zu rechnen ist.²⁾

Dennoch sollte der Staat von den bestehenden Möglichkeiten der automatischen Stabilisierungspolitik weitestgehend Gebrauch machen, denn in dem Umfang, in dem automatische Stabilisierungswirkungen zu verzeichnen sind, entfallen spezifische ad-hoc-Eingriffe. Dazu ist es jedoch erforderlich, daß der Staat die Bedeutung der gesetzlichen Institutionalisierung erkennt und entsprechend handelt.³⁾ Insbesondere ist darauf zu achten, daß durch aktive stabilisierungspolitische Eingriffe keine der Wirkungsweise automatischer Stabilisatoren konträre Politik betrieben wird.

-
- 1) Vgl. hierzu: Samuelson, Paul A.: a.a.O., S. 361 f.
Vgl. Lebrecht, Robert G.: a.a.O., S. 165 f.
Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik..., a.a.O., S. 164 f.
Vgl. Greiner, Manfred: Die finanzpolitischen und monetären Maßnahmen der Konjunkturpolitik - unter besonderer Berücksichtigung des time-lags, Diss. Freiburg/Schweiz 1970, S. 67 ff.
 - 2) Vgl. Friedman, Milton: A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability, in: The American Economic Review, Vol. XXXVIII (1948), S. 255
 - 3) Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik..., a.a.O., S. 166

Teil B: Die Sozialversicherung als Instrument ökonomischer Stabilisierungspolitik

I. Zum Begriff "Sozialversicherung"

1. Die Sozialversicherung als Institution der sozialen Sicherung

Jede Entwicklung von Gesetzen und Institutionen kann als Ergebnis von Divergenzen zwischen neu auftretenden Bedürfnissen und geltenden Normen angesehen werden. Aus diesen Divergenzen resultieren Spannungen und Anpassungsprozesse, die infolge der Interdependenz allen gesellschaftlichen Geschehens zu Veränderungen in der Struktur und dem Wertesystem der Gesellschaft führen. Diese Veränderungen schlagen sich in der Schaffung oder Änderung von Gesetzen oder Institutionen nieder. Gesetze und Institutionen können demnach als Ergebnis der Notwendigkeit, neue Lösungen für die durch die Entwicklung der Gesellschaftssysteme entstandenen Probleme zu finden, bezeichnet werden. Die Gesetze und Institutionen der sozialen Sicherung bilden darin keine Ausnahme.¹⁾

Ihre Schaffung bzw. Einrichtung kann als Folge der durch den Industrialisierungsprozeß bewirkten Veränderung der Struktur und Funktion der Familie betrachtet werden. Die Großfamilie als gleichzeitige Produktionsgemeinschaft wurde abgelöst von der Klein- oder Kernfamilie als vorwiegender Konsumtionseinheit. Zusammen mit der Produktionsfunktion hat die Familie auch ihre Funktion als

1) Vgl. Dupeyroux, Jean-Jacques: Entwicklung und Tendenzen der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien, Hrsg. von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Hohe Behörde, Luxemburg 1966, S. 17

Sicherungsgemeinschaft verloren.¹⁾ Die Frage der Existenzsicherheit wurde zu einem individuellen und gesellschaftlichen Problem.

In individueller Sicht stellt sich dieses Problem insbesondere für den Arbeitnehmer, dessen Existenzsicherheit nur dann gewährleistet ist, wenn es ihm ständig gelingt, seine Arbeitskraft am Arbeitsmarkt zu verkaufen, prinzipiell aber auch für den Unternehmer. Auf der Seite der Arbeitnehmer ist jede Beeinträchtigung der Arbeitsfähigkeit und ihrer Verwertung mit einer Gefährdung der Existenz des einzelnen Arbeitnehmers und seiner Familie verbunden. Hierbei wird die Arbeitsfähigkeit durch Krankheit, Unfall, Alter und Tod bedroht und ihre Verwertung durch konjunkturelle und strukturelle Wirtschaftsschwankungen gefährdet. Auch auf der Seite der Unternehmer wird die Stetigkeit des Einkommensstromes und damit die Existenzsicherheit durch biologische und wirtschaftliche Faktoren in Frage gestellt. Allerdings treten die negativen Auswirkungen im Falle der biologischen Risiken hier u.U. erst nach einem gewissen time-lag der Liquidisierung des Unternehmens und des Verbrauches des Liquidationserlöses auf und im Falle des Eintrittes der wirtschaftlichen Risiken besteht die Möglichkeit, die selbständige Existenz in eine Existenz als Arbeitnehmer umzuwandeln.

Für den einzelnen wird es somit prinzipiell erforderlich, durch Ersparnisbildung Vermögen zu bilden, das als eine Art "Talsperre" den zeitlichen Ausgleich des Bedarfs ermöglicht, weil zu Zeiten erhöhten Bedarfes oder in einkommenslosen Zeiten Vermögensteile zu konsumtiven Zwecken verflüssigt werden können.²⁾ Diese zur Sicherstellung

1) Vgl. hierzu Schreiber, Wilfrid: Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955, S. 4 ff.

2) Vgl. Bethusy-Huc, Viola Gräfin von: Sozialpolitische Alternativen, Pfullingen 1968, S. 8

eines intertemporalen Einkommensausgleiches erforderliche Vermögensbildung indes kann zum einen erst von einer gewissen Einkommenshöhe an realisiert werden, die zumindest die Versorgung mit den lebensnotwendigen Gütern garantiert. Personen, deren Einkommen sich am Rande des Existenzminimums bewegen, bleibt demzufolge eine Vorsorge via Vermögensbildung versagt. Zum anderen aber setzt eine derartige Sicherung einen entsprechenden Weitblick und eine entsprechende Selbstverantwortung voraus, so daß selbst das Vorhandensein der erforderlichen Mittel zwecklos bleiben muß, wenn der einzelne nicht die nötige Rationalität und Neigung zur Sicherung besitzt.¹⁾ Im einen Falle mangelt es an der Sparfähigkeit und im anderen Falle an der Sparwilligkeit²⁾ der Individuen. Die erste Gruppe wird deshalb auch als "objektiv sozial schwach" und die zweite als "subjektiv sozial schwach" bezeichnet.³⁾ Generelles Kennzeichen einer "sozial schwachen Schicht" ist unter diesem Aspekt damit das Kriterium, daß ihr die wirtschaftliche Kraft oder die Einsicht und dauernde Energie nicht zugemutet werden können, um selbst wirksame Eigenvorsorge zu treffen.

Ein Teil der Gesellschaft, nämlich jene "sozial schwache Schicht", ist somit unzureichend gegen den Eintritt der sozialen Lebensrisiken geschützt. In diesem Umstand werden potentielle Gefahren für den Bestand von Staat

-
- 1) Vgl. Scholz, Erika: Untersuchungen über die Wirkungen der Sozialversicherung auf den Wirtschaftsablauf, Diss. Heidelberg 1941, S. 131
 - 2) Vgl. Huhle, Fritz: Sparfähigkeit und Sparwilligkeit als Determinanten der Spartätigkeit, in: Beiträge zur Theorie des Sparens und der wirtschaftlichen Entwicklung. Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, hrsg. von Fritz Voigt, Bd. 1, Berlin 1958, S. 85 ff.
 - 3) Vgl. von Essen-Braune, Günter: Das Wesen sozialer Sicherung und die Grundprobleme ihrer Gestaltung, Diss. Nürnberg 1960, S. 6

und Gesellschaft gesehen.¹⁾ Die mangelnde Existenzsicherheit wird damit auch zu einem gesellschaftlichen Problem. Zur Lösung dieses Problems ist der Staat gleichsam gezwungen, Institutionen der sozialen Sicherung zu schaffen, die Schutz gegen die wirtschaftlichen Folgen der einzelnen Lebensrisiken bieten.

Innerhalb der Institutionen der sozialen Sicherung liegt das Schwergewicht heute in allen Industrieländern auf der Sozialversicherung. Mit Hilfe dieser Institution strebt der Staat die staatspolitisch wichtige Absicherung des einzelnen gegen den Eintritt der sozialen Risiken auf dem Wege der Bildung entsprechender Versicherungsgemeinschaften an. Die Sozialversicherung stellt sich dar "als ein besonderer Zweig der Versicherung, der dadurch gekennzeichnet ist, daß bei ihrer Ausgestaltung Gesichtspunkte der Sozialpolitik den Ausschlag gegeben haben."²⁾ Sie ist in erster Linie ein Teil der Sozialpolitik und erst in zweiter Linie Versicherung, denn die Institution der Versicherung ist lediglich das Mittel, mit dem dieser Zweig der Sozialpolitik seine Ziele zu verwirklichen sucht.³⁾

- 1) Vgl. Bauer, Almita: Der Kampf um die deutsche Sozialversicherung und die zugrunde liegende Problematik, Diss. Hamburg 1931, S. 6 ff.
Vgl. Achinger, Hans: Soziale Sicherheit. Eine historisch-soziologische Untersuchung neuer Hilfsmethoden, Stuttgart 1953, S. 14 ff.
Vgl. Giersch, Herbert: Allgemeine Wirtschaftspolitik. Grundlagen, Wiesbaden 1961, S. 84 f.
Diese Gefahren werden von den genannten Autoren damit begründet, daß aus dem Zustand des Ungesichertseins Unzufriedenheit und Unruhen resultieren können, die einen politischen Umsturz herbeiführen können. Dieser staatspolitisch orientierte Begriffsinhalt von "sozial schwach" findet sich bei Weisser, der diesen Begriff für solche Bevölkerungsgruppen anwendet, aus deren Lebenslage sich Gefahren für den Bestand der Gesellschaft ergeben. - Vgl. Weisser, Gerhard: Sozialpolitik, in: Aufgaben deutscher Forschung, Bd. I, Geisteswissenschaften, 2. Auflage, Köln und Opladen 1956, S. 411
- 2) Becker, Maria: Sozialversicherung und Sozialversorgung als Entwicklungstendenzen der deutschen Sozialpolitik, Diss. Köln 1929, S. 31
- 3) Vgl. Trippel, Martin: Funktion und Grenzen der Sozialversicherung als Instrument der Sozialpolitik, Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen, Reihe A, Heft 35, Zürich und St. Gallen 1953, S. 11

Die Sozialversicherung unterscheidet sich von der Privatversicherung namentlich im Hinblick auf die Bildung der Versichertengemeinschaft und die Relation zwischen Beitrag und Leistung.

Im Gegensatz zu der in der Privatversicherung üblichen Kontrahierungsfreiheit bei der Bildung der Versicherungsgemeinschaft erfolgt die Bildung der Sozialversicherungsgemeinschaft nach dem Prinzip des Versicherungszwanges: der Inhalt und die Zugehörigkeit zur Versichertengemeinschaft wird in der Regel nicht durch eine diesbezügliche Willenserklärung des Betreffenden, sondern durch den Eintritt bestimmter im Gesetz oder in einer mit gesetzeseähnlicher Wirkung ausgestatteten Satzung festgelegter Tatbestände bewirkt.¹⁾ Durch dieses Zwangsprinzip soll zum einen dem wirtschaftlich nicht sehr weit vorausschauenden Individuum von der Hand staatlicher Führung der gegebenenfalls mangelnde Wille zu eigener Verantwortung ersetzt werden,²⁾ da ein Versicherungsgebot, das nicht durch Zwang geschützt ist, lediglich einer gutgemeinten Empfehlung gleichkommt, deren Befolgung keineswegs gewährleistet ist.³⁾ Zum anderen aber ist die Anwendung des Zwangsprinzips die unabdingbare Voraussetzung dafür, daß überhaupt in ausreichendem Maße tragfähige Versicherungen geschaffen werden können,⁴⁾ die in der Lage sind, die an sie gestellten verteilungs- und letzten Endes auch staatspolitischen Anforderungen zu erfüllen.

1) Vgl. Jahn, Kurt: Allgemeine Sozialversicherungslehre, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1965, S. 55

2) Vgl. Sterner, Eugen: Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung und die Abweichungen hiervon in der Sozialversicherung, Diss. Erlangen 1936, S. 29

3) Vgl. Dombrowski, Günter: Studie zum Wesen der obligatorischen Versicherungen, Diss. Heidelberg 1950, S. 3

4) Vgl. Savelsberg, Gertrud: Sozialversicherung (II), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 605

Bezüglich der Relation zwischen Beitrag und Leistungen ihrerseits wird das in der Privatversicherung verwendete Äquivalenzprinzip modifiziert. Dieses Prinzip verkörpert in der Individualversicherung den Grundsatz des Gleichgewichtes von Leistung und Gegenleistung im Einzelfall; jeder Versicherte hat den Beitrag zu bezahlen, der dem Wert der ihm durch den Versicherungsvertrag zugesagten Leistungen entspricht. In der Sozialversicherung hingegen existiert lediglich der allgemeine Grundsatz von Leistung und Gegenleistung in der Form, daß dem Anspruch auf Leistungen die Pflicht zur Entrichtung von Beiträgen gegenübersteht. Die Leistung des Versicherten und die Gegenleistung der Versicherung müssen nicht äquivalent sein. Das Äquivalenzprinzip als Funktionsmechanismus der Individualversicherung wird in der Sozialversicherung mit Rücksicht auf die Erfüllung der staats- und sicherungspolitischen Funktionen mit Elementen des Fürsorge- bzw. des Versorgungsprinzips¹⁾ durchsetzt.²⁾ Das individualversicherungsrechtliche Strukturelement der Entsprechung von Beiträgen und Leistungen wird durch das auf die Funktion der Sozialversicherung ausgerichtete Streben nach Leistungen, die den Zielsetzungen der sozialen Sicherung genügen, ergänzt.³⁾ Manche Versicherte erhalten demzufolge höhere Leistungen und andere niedrigere Leistungen, als ihnen aufgrund der von ihnen geleisteten Beiträge zustehen würden. Der Modifizierung des Äquivalenzprinzipes auf

- 1) Das Fürsorgeprinzip postuliert die Ausrichtung der zu gewährenden Leistungen an den jeweiligen Besonderheiten des Einzelfalles, d.h. eine Abhängigkeit der Leistungsgewährung von einer gewissen Bedürftigkeit, während das Versorgungsprinzip Leistungen ohne vorherige Bedürftigkeitsprüfung zuerkennt, wenn ein bestimmter Sachverhalt vorliegt. - Vgl. hierzu Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie der Sozialpolitik, Berlin - Göttingen - Heidelberg 1961, S. 134 ff.
- 2) Vgl. Neumeister, Heddy: Autoritäre Sozialpolitik, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. XII, 1961, S. 216 ff. und 221 ff. Vgl. Rohrbeck, Walter: Der Begriff der Sozialversicherung und ihre Abgrenzung zur Versorgung und Fürsorge, in: Gegenwartsfragen sozialer Sicherung, hrsg. von Walter Bogs, Heidelberg 1950, S. 25 ff.
- 3) Vgl. Schönlank, Liselotte: Das Versicherungsprinzip und das Fürsorgeprinzip in der deutschen Sozialversicherung, Volkswirtschaftliche Studien, Heft 40, Berlin 1933, S. 12

der Leistungsseite entspricht auf der Beitragsseite eine Ausweitung der finanziellen Basis der Sozialversicherung durch die Finanzierungsquellen der Arbeitgeberbeiträge und der Staatszuschüsse, da die Versicherten aufgrund eben dieser Finanzierungsquellen Leistungen erhalten, auf die sie, gemessen an ihrer direkten Beitragszahlung, keinen Anspruch hätten.¹⁾

Der Funktionsmechanismus der Sozialversicherung ist dahingehend institutionalisiert, daß jeder Versicherungspflichtige zusammen mit evtl. Arbeitgeberbeiträgen bzw. Staatszuschüssen in jedem Beitragsjahr durch seine Beitragsleistung zur Finanzierung derjenigen Versicherungsleistungen beiträgt, auf die andere in diesem Jahre Anspruch haben, und sich dafür das Recht erwirbt, später von den im Erwerbsleben Stehenden alimentiert zu werden. Die Sozialversicherung entzieht somit dem privaten Sektor einen Teil der funktionellen Einkommen durch Abgaben und schafft mit diesen Abgaben neue, soziale Einkommen.

Die Sicherstellung der finanziellen Leistungsfähigkeit der Sozialversicherung erfolgt in einem gewissen Ausmaß durch die Übertragung des Rechtes, selbständig Abgaben zu erheben. Der Staat kann sich jedoch seiner Verantwortung nicht entziehen, wenn es der Sozialversicherung nicht gelingt, die Finanzierung ihrer öffentlichen Aufgaben in diesem Ausmaß zu bestreiten.²⁾ Finanzielle Schwierigkeiten können dabei vor allem in wirtschaftlichen Krisenzeiten auftreten. Bei ernststen Depressionen ist die Sozialversicherung "wie jede ähnliche Privateinrichtung auf die Unterstützung durch jene beiden Institutionen angewiesen, die heutzutage allein niemals zahlungsunfähig werden: die Regierung und die Zentral-

1) Vgl. Sterner, Eugen: a.a.O., S. 39

2) Vgl. Jörg, Willy: Die Parafiskalität unter besonderer Berücksichtigung der intermediären Finanzgewalten der sozialen Sicherheit, Diss. Zürich 1961, S. 25

bank." ¹⁾ Letzten Endes bleibt somit "der Staat der Garant für ihre finanzielle Leistungsfähigkeit, die Vorbedingung für die Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben ist". ²⁾

2. Die Sozialversicherung als Teil der öffentlichen Finanzwirtschaft

Bei den Institutionen der Sozialversicherung handelt es sich im allgemeinen um selbständige Körperschaften des öffentlichen Rechts, die vom Staat zur Befriedigung des anstehenden Bedarfes an sozialer Sicherheit eigens geschaffen wurden und Träger unmittelbarer Staatsgewalt sind. Sie sind sachliche Analogien zu den Gebietskörperschaften. Ebenso nämlich, wie diesen Selbstverwaltungsorganen vom Staat gewisse öffentliche Aufgaben unter dem Aspekt einer örtlichen Aufteilung zugewiesen werden konnten, war der Staat auch in der Lage, bestimmte Funktionen in sachlicher Hinsicht abzuspalten und sie für die jeweiligen Zwecke eigens geschaffenen Institutionen zu übertragen. ³⁾ "Mit dem Status der Selbständigkeit eng verbunden ist die weitgehende finanzielle Autonomie: die Sozialversicherungsinstitutionen erheben Abgaben, erbringen Leistungen und verwalten Überschüsse abseits vom eigentlichen Staatshaushalt und mithin vom Staatsbudget." ⁴⁾ Sie gelten deshalb in der Finanztheorie als Hilfs- oder Nebenfisken der öffentlichen Finanzwirtschaft ⁵⁾, und werden gemeinhin mit dem Terminus "inter-

1) Hensen, Hartmut: Die Finanzen der sozialen Sicherung im Kreislauf der Wirtschaft, Kieler Studien, Heft 36, Kiel 1955, S. 135

2) Jörg, Willy: a.a.O., S. 28

3) Vgl. ebenda, S. 3

4) Macciachini, Georg: Ökonomische und finanzwirtschaftliche Aspekte der schweizerischen Sozialversicherung, Diss. Zürich 1966, S. 6

5) Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik..., a.a.O., S. 226

mediäre Finanzgewalten" belegt, weil sie sich unmittelbar zwischen den Bürger und den Staat schieben.¹⁾

"Die finanzpolitische Bedeutung dieser Erscheinung ist offenbar. Der öffentliche Bedarf kann gemindert werden, ohne daß die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben leidet. Der Staat kann den Finanzbedarf künstlich kleinhalten, da der Hilfsfiskus für die Deckung der Ausgaben sorgt. Die finanzielle Belastung der Bürger wird noch undurchsichtiger...".²⁾ Die rechtliche Institutionalisierung der Sozialversicherung ist demzufolge ein erhebungstechnischer Kunstgriff des Staates, mit dem er sich zur Erfüllung seiner sozialen Aufgaben neue Einnahmequellen erschließt.³⁾ Rein materiell hingegen ist die Sozialversicherung zum öffentlichen Haushalt als Gesamtheit zu rechnen.

II. Die stabilisierungspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten der Sozialversicherung in theoretischer Sicht

In Anbetracht ihrer materiellen Zugehörigkeit zum öffentlichen Haushalt kann die Sozialversicherung als Instrument einer auf die Stabilisierung des Wirtschaftsablaufes ausgerichteten Finanzpolitik angesehen werden; denn Finanzpolitik beinhaltet prinzipiell alle von "der öffentlichen Hand vorzunehmende, an den Zielen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik auszurichtende Gestaltung der öffentlichen Einnahmen und Ausgaben."⁴⁾ Sie wird in den wirtschaftspolitischen Diskussionen der

1) Vgl. Mann, Fritz Karl: Die intermediären Finanzgewalten und ihr Einfluß auf Deutschlands finanzielle Belastung, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 74 (1928), S. 224

2) Ebenda

3) Vgl. Jörg, Willy: a.a.O., S. 2 f.

4) Andrae, Clemens-August: Finanzpolitik, in: Staatslexikon, 6. Auflage, Bd. 3, Freiburg 1959, Sp. 309

neueren Zeit als das bedeutendste Instrument einer auf die Sicherung der ökonomischen Stabilität und des wirtschaftlichen Wachstums abzielenden Wirtschaftspolitik bezeichnet¹⁾ und kann im Sinne einer diskretionären und einer automatischen Stabilisierungspolitik betrieben werden.

Es soll deshalb dargestellt werden, welche stabilisierungspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten für die Sozialversicherung als Instrument der Finanzpolitik bestehen. Diese Darstellung erfolgt jedoch zunächst nur in theoretischer Sicht, d.h. die Praktikabilität der von der Sozialversicherung durchzuführenden Maßnahmen wird an dieser Stelle nicht behandelt.

1. Die Sozialversicherung und die diskretionäre Stabilisierungspolitik

Zur Erreichung der stabilisierungspolitischen Zielsetzung im Sinne des Grundkonzeptes einer relativen Bremsung der effektiven Nachfrage im Aufschwung und ihrer relativen Erhöhung im Abschwung kann die Sozialversicherung zum einen dadurch beitragen, daß sie ihre nachfragewirksamen Daten mit antizyklischer Wirkung variiert. Die relevanten Daten werden dabei von den Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung verkörpert, die Einfluß auf die Höhe und Struktur der effektiven Gesamtnachfrage haben. Die Sozialversicherung ist in diesem Falle als Instrument der diskretionären Finanzpolitik zu bezeichnen, das die Höhe seiner Einnahmen und Ausgaben an der jeweiligen Konjunkturlage orientiert. Ihre stabilisierungspolitischen Werkzeuge sind die diskretionäre

1) Vgl. Neumark, Fritz: Die Bedeutung der staatlichen Finanzpolitik in einer stetig wachsenden Wirtschaft, in: Die Bedeutung der Finanzpolitik für die Konjunktur- und Stabilisierung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 2, Berlin 1957, S. 10

Einnahmenpolitik und die diskretionäre Ausgabenpolitik; beide sind im einzelnen so einzusetzen, daß dem Prinzip einer diskretionären Saldenpolitik Rechnung getragen wird.

a) Diskretionäre Einnahmenpolitik

Aktionsparameter für eine diskretionäre Einnahmenpolitik durch die Sozialversicherung sind die Beiträge der Versicherten und die Beiträge der Arbeitgeber.

aa) Die Beiträge der Versicherten als Aktionsparameter der Sozialversicherung

Die Beiträge der Versicherten zur Sozialversicherung werden als direkte Steuern auf das Einkommen der Versicherungsspflichtigen bezeichnet.¹⁾ Sie unterscheiden sich von den Steuern im engeren Sinne nur formal dadurch, daß die Steuern Zwangseinnahmen der öffentlichen Hand sind, denen keine entsprechende Gegenleistung der öffentlichen Hand an den privaten Sektor gegenübersteht²⁾ und die Beiträge zur Sozialversicherung zum einen nicht direkt an die öffentliche Hand abgeführt werden und zum anderen einen Anspruch auf entsprechende Versicherungsleistungen konstatieren.³⁾ In materieller Hinsicht hingegen beeinflussen die Beiträge zur Sozialversicherung

1) Vgl. Jörg, Willy: a.a.O., S. 38

Vgl. Rottier, Georges und Albert, Jean François: The Social Services and Income Redistribution in France, in: Income Redistribution and Social Policy, Hrsg. Alan T. Peacock, London 1954, S. 112

2) Vgl. Kolms, Heinz: Finanzwissenschaft II, Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge, Allgemeine Steuerlehre, Sammlung Götschen Bd. 391, 3. Auflage, Berlin 1966, S. 27

3) Vgl. Zeitel, Gerhard: Die Steuerlastverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1959, S. 37

die Höhe der verfügbaren Einkommen der Versicherungspflichtigen, und damit ihre individuelle Einkommensverwendung, im gleichen Maße wie die Steuern. Die Höhe des privaten Konsumes ist als Funktion des verfügbaren privaten Einkommens deshalb nicht zuletzt auch abhängig von der Höhe der Beiträge zur Sozialversicherung.

Will die Sozialversicherung ökonomische Stabilisierungspolitik auf dem Wege der diskretionären Veränderung der Beiträge der Versicherten betreiben, so muß sie das Beitragsaufkommen im Aufschwung bzw. Abschwung so gestalten, daß der Anstieg des verfügbaren Einkommens gebremst bzw. verstärkt wird. Im ersten Falle kommt es zu einer relativen Verringerung und im zweiten Falle zu einer relativen Erhöhung der privaten Konsumnachfrage gegenüber dem Stand, den sie eingenommen hätte, wenn der Anstieg des verfügbaren Einkommens der Versicherten nicht durch entsprechende Beitragsvariationen beeinflußt worden wäre.

Ein derartiges diskretionäres Vorgehen hat zweierlei stabilisierungspolitisch günstige Effekte zur Folge. Zum einen wird die Entwicklung der effektiven Nachfrage durch die entsprechende Beeinflussung des privaten Konsums direkt im antizyklischen Sinne gesteuert, d.h. im Abschwung relativ erhöht und im Aufschwung relativ gebremst, und zum anderen wird diese antizyklische Steuerung in ihrer Wirkung durch entsprechende multiplikative Effekte verstärkt.

Steigt nämlich der private Konsum im Aufschwung langsamer an als er ohne diese diskretionären Maßnahmen angestiegen wäre, so ist damit automatisch auch eine relative Verringerung der marginalen Konsumquote zu verzeichnen. Die marginale Konsumquote ihrerseits determiniert den Umfang des Multiplikatorprozesses gegebener Nettoinvestitionen. Eine relative Verringerung der marginalen

Konsumquote führt demnach zu einer relativen Verkürzung des Multiplikatorprozesses gegebener Nettoinvestitionen, die in dieser Konjunktursituation als stabilisierungspolitisch günstig zu bezeichnen ist.

Steigt umgekehrt der private Konsum im Abschwung durch entsprechende diskretionäre Maßnahmen stärker an als er ohne diese Maßnahmen angestiegen wäre, so ist damit automatisch eine Erhöhung der marginalen Konsumquote und eine entsprechende, stabilisierungspolitisch ebenfalls positiv zu bewertende Verstärkung des Multiplikatorprozesses gegebener Nettoinvestitionen verbunden.

In welchem Umfang die erwünschte Beeinflussung der privaten Konsumnachfrage auch tatsächlich erzielt wird, hängt indes davon ab, in welchem Verhältnis der durch die diskretionäre Beitragsvariation absorbierte bzw. forcierte Anstieg des verfügbaren Einkommens auf die alternativen Verwendungsmöglichkeiten des Konsums bzw. der Ersparnisbildung aufgeteilt worden wäre bzw. aufgeteilt wird. Prinzipiell besteht hier die Möglichkeit, daß bei Einkommenserhöhungen zunächst eine Art automatisches Sparen¹⁾ auftritt, wenn die geplante Bedürfnisbefriedigung zunächst nur einen Teil der vorhandenen Mittel beansprucht, weil die Konsumententscheidungen erst später und allmählich nach der Veränderung des Einkommens ausgerichtet werden. In diesem Falle besteht die Gefahr, daß eine diskretionäre Beitragsvariation im Zeitpunkt ihrer Durchführung nicht zur gewünschten Beeinflussung der effektiven Nachfrage führt.

Im Hinblick auf die konjunkturstabilisierende Wirkung einer Beitragserhöhung im Aufschwung ist darüber hinaus noch die Möglichkeit einer Überwälzung der Mehrbelastung

1) Vgl. Haller, Heinz: Sparen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 663

auf dem Wege zusätzlicher Lohnforderungen zu berücksichtigen. Gegen die Möglichkeit einer derartigen Überwälzung wird zwar eingewendet, daß ein Anspruch auf Überwälzung um so weniger geltend gemacht werden kann, als "die Abgabepflichtigen einsehen, daß ihnen ein Anwartschaftsrecht auf Sozialleistungen zusteht".¹⁾ Dennoch aber darf sie nicht prinzipiell ausgeschlossen werden. Ob und in welchem Maße eine derartige Überwälzung möglich ist, "richtet sich nach der konjunkturellen Wirtschaftslage im allgemeinen und nach den Machtverhältnissen zwischen den Sozialpartnern im besonderen. Die Überwälzungsmöglichkeit nimmt mit der Verbesserung der Wirtschaftslage zu, da in Zeiten guten Geschäftsganges die Unternehmer eher bereit sind, höhere Löhne und Gehälter zu bezahlen."²⁾ Die stabilisierungspolitisch motivierte Erhöhung der Beiträge der Versicherten zur Sozialversicherung muß somit auf gewisse Bedenken stoßen, da sie in einer Zeit erfolgt, in der sie unter Umständen auf die Unternehmerseite abgewälzt wird und nicht unbedingt erwartet werden kann, daß sie von den Unternehmern getragen wird. Sollte die Überwälzung von seiten der Arbeitnehmer gelingen, so ist vielmehr damit zu rechnen, daß die Unternehmer ihrerseits die ihnen entstehenden Lasten überwälzen³⁾ und es damit zu einer Kumulierung inflationärer Tendenzen kommen kann.

ab) Die Beiträge der Arbeitgeber als Aktionsparameter der Sozialversicherung

Dem Element der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung lag bei seiner Einführung die Vorstellung des

1) Jörg, Willy: a.a.O., S. 88

2) Ebenda

3) Zur Technik dieser Überwälzung vgl. S. 40 ff.

Gesetzgebers zugrunde, es handle sich bei ihnen um Leistungen der Unternehmer aus ihrem Unternehmergewinn, die sie zur sozialen Sicherung ihrer Arbeitnehmer beisteuern würden. Die Berechtigung für eine Beteiligung der Arbeitgeber an der Aufbringung der erforderlichen Mittel wurde dabei aus der sogenannten Theorie der Verantwortlichkeit der Unternehmungen abgeleitet, der zufolge die Unternehmer nicht nur ihr materielles Kapital, sondern auch ganz besonders ihr lebendiges, wichtigstes und wertvollstes Kapital, nämlich ihre Arbeitnehmer, versichern sollten.¹⁾

Die damit verbundene Absicht, eine gewisse Einkommensredistribution zugunsten der Sozialversicherungsglieder zu bewirken, konnte jedoch in der Folge nicht realisiert werden. Zum einen nämlich war die tatsächliche Belastung der Unternehmen generell nicht so stark, wie es im ersten Moment erscheinen mochte, weil allgemein eine Soziallast auf Kosten des Gewinnes teilweise und in besonderem Maße bei einer stark progressiven Besteuerung durch eine Steuerreduzierung gemindert wird,²⁾ und zum anderen wird angenommen, daß die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung nur am Anfang ein wirkliches Opfer der Unternehmer darstellten, das auch tatsächlich zu Lasten ihres Unternehmensertrages ging, und in den folgenden Perioden ein Prozeß der Lastabschiebung stattgefunden hat.³⁾

Über den Vorgang dieser Lastabschiebung selbst besteht keine Übereinstimmung. Prinzipiell werden die Hypothesen einer Vorwälzung auf das Preisniveau und einer Rückwäl-

1) Vgl. Joanitescu, Dimitrie: Das Problem der modernen Sozialversicherung, Diss. Berlin 1937, S. 102 f.

2) Vgl. ohne Verfasser: Economic Stability and Social Security, in: International Labour Review, Genf, May 1958, S. 437

3) Vgl. Schreiber, Wilfrid: Existenzsicherheit..., a.a.O., S. 11

zung auf den Produktionsfaktor Arbeit vertreten, die im ersten Falle zu einer Identifizierung der Arbeitgeberbeiträge mit Kostensteuern und im anderen Falle zu einer Klassifizierung als Lohnbestandteile führt. Fest steht nur, daß die Absicht des Gesetzgebers, der vorschreibt, daß die Kosten der Sozialversicherung in einem bestimmten Verhältnis von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen werden sollten, nur auf dem Papier besteht und vom Gang der Wirtschaft auf die verschiedensten Weisen und in verschiedenen Graden durchkreuzt werden kann.¹⁾

Nach der Hypothese der Abwälzung auf das Preisniveau²⁾ ist der Arbeitgeberbeitrag als indirekte Steuer auf den Produktionsfaktor Arbeit zu bezeichnen, weil der Arbeitgeber eine zum Lohn zusätzliche Abgabe in Form des Arbeitgeberanteils zur Sozialversicherung zu leisten habe, und zwar in eben demselben Maße, in dem eine Verwendung dieses Produktionsfaktors erfolgt sei. Der Unternehmer rechne deshalb bei seiner Preiskalkulation nicht mit den effektiv ausbezahlten Löhnen, sondern mit den Gesamtkosten der eingesetzten Arbeitskraft, da er die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung als eigentliche Produktionskosten betrachte.

Voraussetzung für das Gelingen der Überwälzung ist ein gleichartiges Vorgehen aller Unternehmer, die das Kostenelement der Arbeitgeberbeiträge geschlossen in ihre Preiskalkulationen übernehmen und obendrein ihre neu entstandenen Zahlungsverpflichtungen mit neu aktivierter Kaufkraft finanzieren müssen. Sind diese Voraussetzungen erfüllt und tritt zudem kein Sickerverlust in Form von Sparen oder Horten auf, so strömt die zusätzlich aktivierte Kaufkraft als zusätzliche Nachfrage

1) Vgl. Bauer, Almita: a.a.O., S. 36

2) Diese Hypothese findet sich u.a. bei Liefmann-Keil, Elisabeth: a.a.O., S. 162 ff., bei Zeitel, Gerhard: a.a.O., S. 77 und 97 ff. und bei Hansen, Hartmut: a.a.O., S. 114 ff.

auf den Markt zurück und trifft dort auf ein unverändertes Angebot. Die Überwälzung wird global für die ganze Volkswirtschaft gelingen, wobei das Ausmaß des Gelingens in den einzelnen Wirtschaftssektoren von dem Umfang der Nachfrageerhöhung, der Marktform und der Elastizität der Nachfrage bestimmt wird.¹⁾ Die Unternehmer als Gesamtheit werden von der Belastung durch die Arbeitgeberbeiträge befreit, indem sie die Soziallasten in den Preisen an die Konsumenten weitergeben. In ihrer Doppelstellung als Produzenten und Konsumenten jedoch tragen die einzelnen Unternehmer weiterhin einen Teil der Last, da sich ihr Realeinkommen ebenfalls im Ausmaß der Preissteigerungen vermindert.

Nach der Hypothese der Rückwälzung auf den Produktionsfaktor Arbeit wurden die Arbeitgeberanteile zur Sozialversicherung auf die Faktorentgelte abgeschoben: "Es unterblieben einfach die rite - nach Produktionsfortschritt fälligen Erhöhungen des Nominallohnes. Der Prozeß der dynamischen Lohnerhöhung im Gleichschritt mit der Zunahme der gesamtwirtschaftlichen Produktivität setzte erst dann wieder ein, nachdem die "Vorleistung" des Arbeitgeberbeitrages zu den Sozialversicherungen "verkraftet" war."²⁾ Zur Begründung dieses Vorganges wird angeführt, "daß die damalige Goldwährung die Überwälzung dieser neuen Last auf die Preise sehr viel schwerer machte, als es die heutige elastische Zeichenwährung tut. Aber da es auch damals ... ein wenn auch sehr langsames Wachsen der Arbeitsproduktivität gab, wurde diese Mehrbelastung alsbald durch verzögerte oder unterlassene Lohnerhöhungen aufgefangen."³⁾

1) Vgl. Recktenwald, Horst Claus: Steuerüberwälzungslehre, 2. Auflage, Berlin 1966, S. 89 ff.

2) Schreiber, Wilfrid: Existenzsicherheit ..., a.a.O., S. 11

3) Schreiber, Wilfrid: Soziale Ordnungspolitik heute und morgen. Betrachtungen nach Abschluß der Sozialenquete, Köln 1968, S. 15

Nach dieser Auffassung von der Lastabschiebung können die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung als Lohnbestandteile angesehen werden. Bei Gültigkeit dieser Auffassung wären die Bruttolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer um den gleichen Betrag höher, den die Arbeitgeber zu ihrer Sicherung entrichtet haben.¹⁾ Die Arbeitnehmer könnten dann ihre gesamten Beiträge selbst bezahlen, ohne daß dadurch ihr verfügbares Einkommen reduziert würde.²⁾ Zur Begründung der Charakterisierung der Arbeitgeberbeiträge als Lohnbestandteile wird darüber hinaus das Argument vorgebracht, daß mit diesen Zahlungen ein persönlicher Leistungsanspruch der Arbeitnehmer in der Zukunft erworben werde.³⁾

So unterschiedlich diese beiden Hypothesen auch anmuten, so gemeinsam ist ihnen die Grundvorstellung, daß die Beiträge der Arbeitgeber zu den gesetzlichen Sozialversicherungen zwar von den Arbeitgebern aufgebracht, aber von den Arbeitnehmern zumindest zum Großteil getragen werden. Unterschiedlich bleibt lediglich das Ausmaß der Belastung. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, daß bei einer Vorwälzung auf die Preise ein geringer und bei einer Rückwälzung auf die Löhne kein Spielraum für eine Umverteilung via Arbeitgeberbeiträge mehr bleibt. Schreiber plädiert deshalb für die Abschaffung dieser "lügenhaften Optik", die dem Arbeitnehmer den Einblick in die Tatsache verwehre, daß er im ganzen gesehen es letzten Endes doch mehr oder minder selbst sei, der seine Sicherung bezahle.⁴⁾ Entscheidet

1) Vgl. Schreiber, Wilfrid: Soziale Ordnungspolitik..., a.a.O., S. 16

2) Vgl. ebenda, S. 16

3) Vgl. Schmidt, Klaus Dieter, Schwarz, Ursula und Thiebach, Gerhard: Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 und 1960, Tübingen 1965, S. 54

4) Vgl. Schreiber, Wilfrid: Sozialpolitik in einer freien Welt, Osnabrück 1961, S. 88 f.

man sich aber für eine Beibehaltung der Trennung der Beiträge in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, so erscheint es als aufrichtiger, für die Arbeitgeberbeiträge finanzpsychologische oder sozialpsychologische Aspekte anzuführen, statt mit einer Finanzierungsverpflichtung des Arbeitgebers zu argumentieren.¹⁾

Es erhebt sich nunmehr die Frage, welche Effekte von einer diskretionären Veränderung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung auf die Entwicklung der effektiven Nachfrage ausgehen. War im Falle der Veränderung der Beiträge der Versicherten nur die Beeinflussung des privaten Konsumes von Bedeutung, so ist hier die Wirkung auf beide Komponenten der effektiven Nachfrage, nämlich Konsum und Investition, zu untersuchen.

Wie jede Steueränderung kann auch eine Änderung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung die Investition auf zweifache Weise beeinflussen, wenn sie die Triebkräfte zur Investition entweder direkt hemmt oder fördert oder die für Investitionszwecke verfügbaren Geldmittel beschneidet oder erhöht.²⁾ Im Aufschwung ist dabei auf eine Bremsung und im Abschwung auf eine Verstärkung der Investitionstätigkeit hinzuwirken. Es erhebt sich daher die Frage, ob eine antizyklische Gestaltung der Arbeitgeberbeiträge zu den gewünschten Effekten führt.

Betrachtet man zunächst den Fall einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge, so trifft das Moment einer Minderung der mit einer Investition verbundenen Ertragserwartungen in diesem Falle nicht zu, da der Unternehmer ja länger-

1) Vgl. Fuss, Henri: Les aspects financiers de la gestion des assurances sociales, in: Public Finance, Vol. V, 1950, S. 266

2) Vgl. Recktenwald, Horst Claus: a.a.O., S. 189

fristig mit dem Gelingen der Überwälzung rechnen kann. In Anbetracht der im Konjunkturaufschwung bestehenden guten Überwälzungsmöglichkeiten - sei es auf das Preisniveau oder den Anstieg der Effektivlöhne - wird eine Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge somit keinerlei negative Investitionseffekte nach sich ziehen, solange die zur Durchführung der geplanten Investitionen erforderlichen Finanzmittel noch vorhanden sind bzw. noch beschafft werden können. Die Auswirkung auf die Finanzierungssituation hängt dabei von der jeweiligen Technik der Überwälzung ab.

Versuchen die Unternehmer ausschließlich, die erhöhte Beitragslast über das Preisniveau abzuschieben, so erfordert ein derartiges Vorgehen entweder eine Kreditaufnahme oder eine entsprechende Aktivierung liquider Mittel, was in der Folge zu einer Einschränkung des gesamtwirtschaftlichen Kreditspielraumes oder der Möglichkeit zur Selbstfinanzierung führen kann. Derartige Effekte hingegen werden vermieden, wenn die Unternehmer die Methode der Abwälzung auf die Effektivlöhne wählen. Diese Methode ist dadurch gekennzeichnet, daß die Unternehmer die bisher über die Tariflöhne hinaus bezahlten Lohnanteile nicht prozentual um den im Rahmen der kollektiven Lohnbildung mit den Gewerkschaften vereinbarten Steigerungssatz - bei dessen Zustandekommen die erhöhte formale Beitragsbelastung des Arbeitgebers unter Umständen durchaus ebenfalls eine Rolle spielen kann - erhöhen. Die bisherigen Tariflöhne werden demzufolge aufge bessert und die Zulagen konstant gehalten bzw. nicht analog erhöht. Die Differenz zwischen Tarif- und Effektivlohn steigt somit nicht proportional zur Entwicklung der Tariflöhne; es kommt zu einer Abwälzung der Mehrbelastung auf die Effektivlöhne. Im Falle der leitenden Angestellten hinwiederum wirkt sich die Tarif-erhöhung prinzipiell nicht aus, weil die Gehaltsfestsetzung hier Gegenstand persönlicher Vereinbarungen ist.

Erhöhte Arbeitgeberbeiträge können in diesem Fall direkt auf die Entwicklung dieser Einkommen abgewälzt werden. Als Voraussetzung für ein derartiges Vorgehen wäre allerdings das Auftreten einer wage-drift zwischen Tariflöhnen und Effektivlöhnen zu nennen, soweit tarifliche Lohn- und Gehaltsregelungen bestehen. Da mit einem Konjunkturaufschwung gemeinhin ein wage-drift einhergeht, ergeben sich bei gleichartigem Vorgehen aller Unternehmer günstige Perspektiven für das Gelingen der Abwälzung. In diesem Falle würden somit weder die mit einer Investition verbundenen unternehmerischen Erwartungen noch die für die Investitionszwecke verfügbaren Geldmittel vermindert.

Von einer generellen - wenn auch nur vorübergehenden - Verminderung der privaten Investitionstätigkeit als Folge einer Erhöhung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung kann deshalb nicht gesprochen werden.

In ähnlicher Weise führt selbst eine Verminderung der Arbeitgeberbeiträge im Konjunkturabschwung nicht unbedingt zu einer Ausdehnung der privaten Investitionstätigkeit, da sich in diesem Falle zunächst nur der Unternehmergewinn erhöht, von dem darüber hinaus, wenn auch in zeitlichem Abstand, ein höherer Betrag an direkten Steuern zu entrichten ist.¹⁾ Eine sichere investitionsstimulierende Wirkung ist mit dieser Gewinnerhöhung einzig und allein dann verbunden, wenn auch im Nachfragesektor eine entsprechende Tendenz zur Belebung besteht.²⁾ Eine Erhöhung des Unternehmergewinnes ohne gleichzeitige Maßnahmen zur Hebung der effektiven Nachfrage führt demzufolge nicht unbedingt zum gewünschten Erfolg.

1) Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik..., a.a.O., S. 174

2) Vgl. ebenda, S. 172

Zusammenfassend kann deshalb festgestellt werden, daß von einer antizyklischen Gestaltung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung nicht zwangsläufig entsprechende antizyklische Effekte auf die private Investitionstätigkeit auszugehen brauchen.

Betrachtet man nunmehr den Konsumsektor, so erscheint es in Anbetracht der Überwälzung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung als wenig wahrscheinlich, daß von einer Erhöhung dieser Beiträge entsprechende antizyklische Wirkungen auf den Anstieg der verfügbaren Einkommen der Unternehmer und damit auf die Entwicklung der privaten Konsumnachfrage ausgehen. Von einer entsprechenden Beitragsgestaltung im Abschwung hingegen können über die Erhöhung der Unternehmergewinne entsprechende Konsumeffekte erzielt werden, sofern nicht auch hier zunächst eine Art automatisches Sparen auftritt.¹⁾

b) Diskretionäre Ausgabenpolitik

Die diskretionäre Beeinflussung der Ausgabenseite der Sozialversicherung im Rahmen der Stabilisierungspolitik zielt auf eine antizyklische Lenkung der Konsumnachfrage ab. Dieser Zielsetzung entsprechend sind die Sozialversicherungsausgaben so zu gestalten, daß der Anstieg des verfügbaren privaten Einkommens im Aufschwung gebremst und im Abschwung verstärkt wird, und die Konsumnachfrage dadurch mit antizyklischer Wirkung gelenkt wird.

Eine derartig stabilisierungspolitisch motivierte diskretionäre Beeinflussung des Ausgabenvolumens der Sozialversicherung ist unter einem doppelten Aspekt mög-

1) Vgl. S. 38

lich. Zum einen führt eine entsprechende Veränderung der absoluten Höhe der jeweiligen Einzelleistungen zu der angestrebten Regulierung des Ausgabenstromes. Zum anderen kann eine erwünschte Veränderung des Ausgaben-volumens auch dadurch erreicht werden, daß die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen aus der Sozialversicherung entsprechend variiert werden.

Im ersten Falle muß eine Sozialversicherung, die auf diskretionärem Weg Stabilisierungspolitik betreiben will, die einzelnen Sozialleistungen im Abschwung möglichst stark und im Aufschwung möglichst schwach erhöhen bzw. absolut senken. Im Abschwung besteht dabei das bereits abgehandelte Problem des time-lags zwischen der Erhöhung der Sozialleistungen und der daraus resultierenden Erhöhung des privaten Konsumes. Im Aufschwung hinwiederum muß damit gerechnet werden, daß die Empfänger von Sozialleistungen ihr Sparverhalten verändern und dadurch die stabilisierungspolitischen Absichten durchkreuzen.¹⁾

Im zweiten Fall einer variablen Gestaltung der Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen hingegen wird mit der Variation der Ausgabe-seite weniger eine Regulierung der Konsumnachfrage als vielmehr eine Beeinflussung des Arbeitsmarktes angestrebt.

Einer derartigen Absicht liegt die Hypothese zugrunde, daß der generelle Rechtsanspruch auf Leistungen der Sozialversicherung bewirkt, daß dem Arbeitsmarkt ein Teil an sich arbeitsfähiger Menschen entzogen wird.²⁾ Dies

1) Dies wird in der Regel dann der Fall sein, wenn die Realeinkommen der Empfänger von Leistungen aus der Sozialversicherung abnehmen. Wenn die Leistungsempfänger an der Befriedigung ihrer eingelebten Bedürfnisse festhalten, so werden sie ihre laufende Ersparnisbildung verringern und unter Umständen auch bestehende Ersparnisse auflösen.

2) Vgl. Trippel, Martin: a.a.O., S. 122

gilt besonders für den Sektor der Altersversicherung, in dem der einzelne mit Erreichung einer bestimmten Altersgrenze automatisch aus dem Erwerbsleben ausscheidet, während im Falle der Kranken-, Unfall- und Invalidenversicherung das Moment der Arbeitsfähigkeit beim vorübergehenden oder dauernden Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nicht mehr gegeben ist. Als potentieller stabilisierungs-politischer Aktionsparameter bietet sich in der Altersversicherung über die globale Steuerung des Ausgaben-volumens hinaus noch die Möglichkeit einer antizyklischen Variation der Altersgrenze.

In Zeiten guter Konjunktur, wo das Angebot an Arbeitskräften ohnehin gering ist, läßt sich denken, daß durch das Ausscheiden all derjenigen, die die von der Altersversicherung festgesetzte Altersgrenze erreicht haben, eine zusätzliche Verknappung des Arbeitsangebotes eintritt und damit eine weitere Steigerung der Löhne erzeugt würde, die die Konsumnachfrage entsprechend erhöht. Umgekehrt wird der Arbeitsmarkt in Zeiten schlechter Beschäftigung durch die Sozialversicherung entlastet. Jetzt ist es denkbar, daß die in Beschäftigung bleibenden Arbeiter besser entlohnt werden, als dies der Fall wäre, wenn sämtliche Arbeiter am Markt als Anbieter von Arbeitskraft auftreten würden.¹⁾ Diese relativ bessere Entlohnung der auf dem Arbeitsmarkt verbliebenen Arbeitskräfte führt in der Folge im Zusammenhang mit dem Bezug von Transferleistungen aus der Altersversicherung für die vorzeitig aus dem Arbeitsprozeß Ausgeschiedenen zu einer entsprechenden Ankurbelung der privaten Konsumnachfrage.

Durch eine Erhöhung der Altersgrenze im Konjunkturaufschwung und ihre Senkung im Konjunkturabschwung kann somit ein entsprechender Beitrag zur Stabilisierung des Wirtschaftsablaufes geleistet werden.

1) Vgl. Trippel, Martin: a.a.O., S. 122

c) Diskretionäre Saldenpolitik

Der Funktionsmechanismus der Sozialversicherung ist durch das simultane Auftreten von Mittelentzug und Mittelverausgabung determiniert. Diskretionäre Veränderungen der Einnahmenparameter können demzufolge in gesamtwirtschaftlicher Sicht nur dann zu den beabsichtigten stabilisierungspolitischen Effekten führen, wenn sie in ihrer Wirkung nicht durch gegenläufige Ausgabeneffekte aufgehoben werden, und umgekehrt. Stabilisierungspolitisch relevant ist daher nicht nur die isolierte Wirkung diskretionärer antizyklischer Variationen der Einnahmen- oder Ausgabenparameter, sondern auch die Frage, ob sich diese Variationen im Haushalt der Sozialversicherung niederschlagen.

Generell gilt dabei die Feststellung, daß ein Defizit im Haushalt der Sozialversicherung die effektive Nachfrage erhöht und ein entsprechender Haushaltsüberschuß eine Dämpfung der effektiven Nachfrage zur Folge hat. Im ersten Falle werden dem Kreis der Erwerbstätigen weniger Mittel entzogen als dem Kreis der Leistungsempfänger zugeführt werden, während im zweiten Fall die Leistungsempfänger weniger erhalten als den Erwerbstätigen entzogen worden ist.

Das verfügbare private Einkommen wird im Falle eines Haushaltsüberschusses der Sozialversicherung relativ verkleinert und im Falle eines Haushaltsdefizites relativ vergrößert. Infolge der Abhängigkeit des Konsumes von der Höhe des verfügbaren Einkommens schlägt sich diese Beeinflussung des disponiblen Einkommens in entsprechenden Konsumeffekten nieder und wirkt dadurch stabilisierend auf die Entwicklung der effektiven Nachfrage.¹⁾

1) Dieser Effekt ist jedoch davon abhängig, daß die Haushaltsüberschüsse thesauriert, d.h. aus dem Wirtschaftskreislauf abgezogen und die Haushaltsdefizite durch Aktivierung brachliegender oder Schöpfung neuer Kaufkraft finanziert werden.

Hierbei sind freilich die Konsumeffekte der durch die Sozialversicherung bewirkten Einkommensredistribution mit zu berücksichtigen. Es kann vermutet werden, daß die Verbrauchsneigung, insbesondere die marginale Verbrauchsneigung, der Empfänger von Leistungen aus der Sozialversicherung größer ist als die der Beitragszahler.¹⁾ Selbst bei ausgeglichenem Sozialversicherungshaushalt kommt es deshalb zu expansiven Effekten. Darum kann festgestellt werden, daß die expansiven Auswirkungen der Einkommensredistribution die Wirkung von Haushaltsdefiziten verstärken und die Wirkung von Haushaltsüberschüssen verringern.

Für den Fall, daß die Finanzierung der Leistungen der Sozialversicherung nur zum Teil über Beiträge der Versicherten und ihrer Arbeitgeber erfolgt und zum anderen Teil durch entsprechende Zuschüsse des Staates sichergestellt wird, besteht im Sozialversicherungshaushalt ein kontinuierliches Defizit zwischen Beitragseinnahmen und Versicherungsleistungen. Stabilisierungspolitisch günstige Wirkungen auf die Entwicklung der effektiven Nachfrage können dann erwartet werden, wenn die Sozialversicherung dieses Defizit durch gezielte diskretionäre Variationen der Einnahmen und Ausgaben im Aufschwung verringert und im Abschwung erhöht. Sie können aber auch dann auftreten, wenn die Sozialversicherung durch diskretionäre Maßnahmen erreichen kann, daß das Haushaltsdefizit im Aufschwung weniger stark und im Abschwung stärker ansteigt als es ohne diese Aktivitäten angestiegen wäre.

Die Sozialversicherung kann damit als Instrument der Stabilisierungspolitik bezeichnet werden, wenn sie die

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: a.a.O., S. 207
Vgl. Wold, Knut G.: Economic and Financial Aspects of Social Insurance Systems, in: Public Finance, Vol. V/3 (1950), S. 241 f.

Höhe ihres Haushaltssaldos an der jeweiligen Konjunkturlage orientiert und damit diskretionäre Saldenpolitik betreibt.

2. Die Sozialversicherung und die automatische Stabilisierungspolitik

Als Hauptanwendungsbereich der automatischen Stabilisierungspolitik wird in der Literatur die öffentliche Finanzwirtschaft genannt,¹⁾ zu der - wie bereits dargestellt - auch die Sozialversicherung zu rechnen ist.²⁾

Es wird argumentiert, daß durch die Tätigkeit automatischer Stabilisatoren kompensatorische Budgetsalden erzielt würden, ohne daß zu diesem Zwecke bewußte ad-hoc-Manipulationen bei der Budgetgestaltung erforderlich seien. Die auftretenden Budgetsalden werden vielmehr auf den Budgetvollzug selbst zurückgeführt.³⁾ Die Wirkung dieser Stabilisatoren wird im einzelnen mit den engen Beziehungen erklärt, die zwischen der öffentlichen Finanzwirtschaft und der privatwirtschaftlichen Konjunktur bestehen.⁴⁾ Sie wird damit begründet, daß verschiedene Positionen der Einnahmen- und Ausgabenseite über eine veränderliche monetäre Bezugsgröße oder durch eine Bindung an einen Indikator der Konjunktur in einem direkten Funktionalzusammenhang mit der konjunkturellen Entwicklung stünden und jede konjunkturelle Bewegung damit automatische Impulse zu ihrer Selbstregulierung auslösen würde.⁵⁾

1) Vgl. Clement, Meredith Owen: a.a.O., S. 304

2) Vgl. S. 33 f.

3) Vgl. Kolms, Heinz: Finanzwissenschaft I, Grundlegung, öffentliche Ausgaben, Sammlung Götschen Band 148, 2. Auflage, Berlin 1963, S. 59

4) Vgl. Schelling, Gustav: Die automatischen Konjunktur-stabilisatoren in der öffentlichen Wirtschaft der Schweiz, Diss. Bern 1956, S. 11

5) Vgl. Riekenberg, Ingeborg: Wachstums- und konjunkturgerechte Finanzpolitik. Erkenntnisse und Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Die Bedeutung der Finanzpolitik für die Konjunktur-stabilisierung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 2, Berlin 1957, S. 88

Dabei wird zwischen fixen und flexiblen automatischen Stabilisatoren unterschieden.¹⁾ Im ersten Falle beruhen die antizyklischen Schwankungen von Einnahmen und Ausgaben auf konstanten Einnahmen- und Ausgabenparametern, und im zweiten Falle auf Einnahmen- und Ausgabenparametern, die mit antizyklischer Wirkung schwanken. Im ersten Falle spricht man von einer built-in flexibility²⁾ und im zweiten Falle von einer formula flexibility³⁾ des öffentlichen Haushaltes. Beim Konzept der built-in flexibility erfolgen keinerlei Änderungen des fiskalischen Datenkranzes, während beim Konzept der formula flexibility konjunkturelle Bewegungen automatische Veränderungen der Einnahmen- und Ausgabenparameter induzieren und zwar in der Form, daß konjunkturelle Aufschwungsbewegungen zu einer Senkung der Ausgaben- und einer Erhöhung der Einnahmenparameter und konjunkturelle Abschwungsbewegungen zu einer Erhöhung der Ausgaben- und einer Senkung der Einnahmenparameter führen.

Die Darstellung der Wirkungsweise der automatischen Stabilisatoren selbst erfolgt unter zwei Aspekten, denn zum einen wird der Einfluß aufgezeigt, den die Konjunkturschwankungen auf das Volumen des Staatshaushaltes ausüben und zum anderen werden die Rückwirkungen analysiert, die vom Staatshaushalt auf die Einkommensbildung in Zeiten konjunktureller Schwankungen ausgehen. Implizit wird unterstellt, daß Haushaltsüberschüsse thesauriert und Haushaltsdefizite durch zusätzliche Kaufkraft finanziert werden.

-
- 1) Vgl. Egle, W.P.: Economic Stabilization, Objectives, Rules and Mechanism, Cincinnati 1952, S. 43 ff.
 - 2) Vgl. Musgrave, R.A. und Miller, M.H.: Built-in Flexibility, in: The American Economic Review, Vol. XXXVIII/2 (March 1948), S. 1
 - 3) Vgl. Musgrave, R.A.: Finanztheorie, Tübingen 1966, S. 478 ff.
 - 4) Vgl. Eilbott, Peter: The Effectiveness of Automatic Stabilizers, in: The American Economic Review, Vol. LVI/3 (June 1966), S. 451

Die Wirkungen der automatischen Stabilisatoren werden durch einen Vergleich veranschaulicht zwischen der Situation, die durch das Eingreifen automatischer Stabilisatoren erreicht wurde, und der Lage, die sich ergeben hätte, wenn keine automatischen Stabilisatoren wirksam geworden wären. Als entsprechende Vergleichsbasis dient gemeinhin die Simulation absolut konstanter Einnahmen und Ausgaben.¹⁾

Die Vergleichssituation konstanter Einnahmen und Ausgaben stößt indes in Anbetracht ihrer Realitätsferne auf Kritik.²⁾ Es wird dabei gefordert, diese Vergleichs-

- 1) Vgl. Musgrave, R.A. und Miller, M.H.: a.a.O., S. 1 ff.
Vgl. Brown, Cary E.: The Static Theory of Automatic Stabilization, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXIII/5 (October 1955), S. 427 ff.
Vgl. Lusher, David: The Stabilizing Effects of Budget Flexibility, in: Policies to Combate Depressions, Ed. National Bureau of Economic Research, Princeton 1956, S. 77 ff.
Vgl. Clement, Meredith Owen: The Concept..., a.a.O., S. 303 ff.
Vgl. derselbe: The Quantitative Impact of Automatic Stabilizers, in: The Review of Economics and Statistics, Jg. 42/2 (February 1960), S. 56 ff.
Vgl. Smyth, D.J.: Can Automatic Stabilizers Be Destabilizing, in: Public Finance, Vol. XVIII/3-4 (1963), S. 357 ff.
Vgl. Richter, R. und Selten, R.: Dynamische Theorie der built-in flexibility, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 119 (1963), S. 565 ff.
Vgl. Eilbott, Peter: a.a.O., S. 450 ff.
Vgl. Smyth, D.J.: Built-in Flexibility of Taxation and Economic Stabilization, in: The Journal of Political Economy Vol. LXXIV/4 (August 1966), S. 396 ff.
Vgl. Thirlwall, A.P.: Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer, in: Bulletin of Oxford University Institute of Statistics, 16. Jg. 1969, S. 1 ff.
- 2) Vgl. Peacock, Alan Turner: Built-in Flexibility and Economic Growth, in: Stabile Preise in wachsender Wirtschaft, das Inflationsproblem. Festschrift für Erich Schneider, Tübingen 1960, S. 211
Vgl. Levy, Michael: Fiscal Policy, Cycles and Growth, New York 1963, S. 83
Vgl. Albers, Willi: a.a.O., S. 101 ff.
Vgl. Hauser, Mark M. und Burrows, Paul H.: The Economics of Unemployment Insurance, London 1969, S. 123 ff.

situation in eine realitätsgerechtere Fassung zu bringen. Da genügend empirische Berechtigung zu der Annahme besteht, daß die Staatsausgaben über einen längeren Zeitraum in einem konstanten prozentualen Verhältnis zum Sozialprodukt stehen,¹⁾ und diese Staatsausgaben durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden müssen, wird vorgeschlagen, die fragwürdige Annahme der absoluten Konstanz von Einnahmen und Ausgaben durch die Annahme konstanter Relationen zwischen Volkseinkommen, Staatseinnahmen und Staatsausgaben zu ersetzen.²⁾ Der Begriff der absoluten Konstanz weicht damit dem einer relativen Konstanz. Dies bedeutet, daß sowohl Staatseinnahmen als auch Staatsausgaben kontinuierlich mit der gleichen Rate wachsen wie das Volkseinkommen selbst. In dieser Betrachtungsweise tritt demzufolge die Analyse der Zuwachsraten von Volkseinkommen, Staatseinnahmen und Staatsausgaben an die Stelle der Analyse der absoluten Werte dieser Größen. Die Fragestellung lautet jetzt nicht mehr: Welche konjunkturellen Wirkungen gehen von einer Veränderung von Einnahmen und Ausgaben gegenüber einer Situation aus, in der Einnahmen und Ausgaben konstant geblieben sind?, sondern: Welche konjunkturellen Folgen ergeben sich aus einer Divergenz der Wachstumsraten von Volkseinkommen, Einnahmen und Ausgaben gegenüber einer Situation, in der die Veränderungen jener Größen identisch gewesen wären?

Folgt man diesem Vorschlag, so wäre an einen Einnahmenstabilisator die Anforderung zu stellen, daß er bewirkt, daß die Einnahmen im Konjunkturaufschwung schneller und im Konjunkturabschwung langsamer ansteigen als das Volkseinkommen. Dies bedeutet, daß das disponible Einkommen im Konjunkturaufschwung schwächer und im Konjunkturabschwung stärker zunimmt als das Volkseinkommen. Dadurch

1) Vgl. Peacock Alan Turner: Built-in Flexibility..., a.a.O., S. 211

2) Vgl. ebenda

wird der Anstieg der Konsumnachfrage antizyklisch beeinflusst. Die marginale Konsumneigung, d.h. der zusätzliche Konsum, der aus einer Volkseinkommensänderung resultiert, wird in einen Fall vermindert und im anderen Fall erhöht; der Multiplikatorprozeß gegebener Nettoinvestitionen wird im Aufschwung relativ verkürzt und im Abschwung relativ verlängert.

Umgekehrt ist an einen Ausgabenstabilisator die Anforderung zu stellen, daß er bewirkt, daß die Ausgaben im Konjunkturaufschwung langsamer und im Konjunkturabschwung schneller ansteigen als das Volkseinkommen. In diesem Falle steigt das verfügbare Einkommen im privaten Sektor im Aufschwung langsamer und im Abschwung schneller an. Es kommt zu den gleichen prozeßstabilisierenden Effekten, wie im Falle der Einnahmenstabilisatoren.

Drückt man diese Zusammenhänge in Elastizitäten aus, so bedeutet das, daß ein Einnahmenstabilisator dann vorliegt, wenn die Volkseinkommenselastizität der einzelnen Einnahmequelle im Aufschwung größer und im Abschwung kleiner als eins wird. Ein Ausgabenstabilisator seinerseits liegt dann vor, wenn die Volkseinkommenselastizität der aus der entsprechenden Ausgabenkategorie resultierenden Staatsausgaben im Aufschwung kleiner und im Abschwung größer als eins wird.

Zu den automatischen Stabilisatoren wird auch die Sozialversicherung gezählt.¹⁾ Diese Zurechnung erfolgt gewöhnlich unter Bezugnahme auf die Einnahmenseite der Sozialversicherung, die Ausgabenseite bleibt im allgemeinen mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung außer

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Intervention und Rahmenplanung. Bemerkungen zu Lord Beveridge: Vollbeschäftigung in einer freien Gesellschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 161 (1949), S. 114

Ansatz.¹⁾ Es wird dabei vernachlässigt, daß die Sozialversicherung im Gegensatz zum übrigen öffentlichen Haushalt durch eine gewisse Zweckbestimmung ihrer Einnahmen gekennzeichnet ist. Im Unterschied zu den übrigen Stabilisatoren des öffentlichen Haushaltes, die infolge mangelnder Verkettung von Einnahmen- und Ausgabenpositionen für sich allein wirksam werden können, können deshalb von der Sozialversicherung, deren Funktionsmechanismus durch eine gleichzeitige Mittelvereinnahmung und Mittelverausgabung gekennzeichnet ist, nur dann entsprechende automatische Stabilisierungseffekte ausgehen, wenn sich der gesamte Haushalt der Sozialversicherung entsprechend antizyklisch verhält. Eine automatische Konjunkturstabilisierung durch die Sozialversicherung kann demzufolge nur dann erreicht werden, wenn im Aufschwung die Einnahmen stärker und die Ausgaben schwächer ansteigen als das Volkseinkommen und im Abschwung die umgekehrte Beziehung vorliegt, bzw. dann, wenn die positiven Wirkungen der einen Seite stärker als die negativen Wirkungen der anderen Seite sind. Für die konjunkturstabilisierende Wirkung der Sozialversicherung ist demnach die Veränderung ihres Haushaltes maßgebend, nicht aber die jeweilige isolierte Veränderung der Einnahmen- oder Ausgabenseite.

Nimmt man an, daß bei der Sozialversicherung ein Defizit zwischen Beitragseinnahmen und Sozialleistungen herrscht, das durch Staatszuschüsse gedeckt wird, dann kann eine automatische Stabilisierungswirkung nur dann auftreten, wenn dieser negative Saldo zwischen Beiträgen und Leistungen im Aufschwung langsamer und im Abschwung schneller wächst als das Volkseinkommen. In einer Sozialversicherung hingegen, die auf einen tendenziellen Ausgleich von Beiträgen und Leistungen insgesamt abzielt, kann eine automatische Stabilisierungswirkung nur dann auftreten,

1) Vgl. Lebrecht, Robert G.: a.a.O., S. 53

wenn sich im Aufschwung ein Haushaltsüberschuß bildet, der im Abschwung wieder abgebaut wird, bzw. dann, wenn sich im Abschwung ein Defizit bildet, das im Aufschwung wieder ausgeglichen wird.

Die dynamisierte Fassung der Wirkungsanalyse der automatischen Stabilisatoren stellt dabei strengere stabilisierungspolitische Anforderungen an die Sozialversicherung als sie im Falle des diskretionären Vorgehens gestellt werden. Beim diskretionären stabilisierungspolitischen Vorgehen via Konsumbeeinflussung nämlich wird nur verlangt, daß das verfügbare private Einkommen so beeinflußt wird, daß es im Aufschwung vergleichsweise schwächer und im Abschwung vergleichsweise stärker ansteigt als es ohne diskretionäre Eingriffe angestiegen wäre. Beim Verfahren der automatischen Stabilisierungspolitik hingegen wird nicht nur die Richtung, sondern auch das Ausmaß der Beeinflussung festgelegt. Dies kommt in der Forderung zum Ausdruck, daß die Einnahmen bzw. Ausgaben im Aufschwung schneller bzw. langsamer und im Abschwung langsamer bzw. schneller ansteigen sollen als das Volkseinkommen insgesamt.

III. Die Eignung der Sozialversicherung als Instrument der ökonomischen Stabilisierungspolitik

Die Eignung der Sozialversicherung als Instrument der ökonomischen Stabilisierungspolitik indes ist als beschränkt zu bezeichnen. Diese Beschränkung bezieht sich auf die Verwendung der Sozialversicherung im Rahmen des Konzeptes der diskretionären Stabilisierungspolitik. Zwar kann der Staat theoretisch durch eine konjunkturgerechte simultane Variation der Einnahmen- und Ausgabenparameter der Sozialversicherung einen entsprechenden Beitrag zur Realisierung der stabilisierungspolitischen Zielsetzung leisten, doch werden mit dieser Varia-

tion möglicherweise die unmittelbaren Belange der Sozialversicherung selbst tangiert. In Anbetracht der sicherungs- und nicht zuletzt auch staatspolitischen Funktionen¹⁾ der Sozialversicherung wird dabei dem Gewicht des Zieles eines Beitrages der Sozialversicherung zur Konjunkturstabilisierung eine geringere Bedeutung beigemessen als dem Gewicht der gesellschaftspolitischen Ziele, die durch eine antizyklische Variation der Sozialversicherung gefährdet würden.²⁾ Wenn man die gesellschaftspolitischen Ziele höher als die stabilisierungspolitischen Ziele bewertet, dann kann die Sozialversicherung nur dann zu stabilisierungspolitischen Zwecken eingesetzt werden, wenn die Folgen der stabilisierungspolitisch motivierten Einnahmen- bzw. Ausgabenvariation den sicherungs- und gesellschaftspolitischen Zielen nicht widersprechen. Hier erweisen sich insbesondere die Leistungen der Sozialversicherung als ungeeignet für stabilisierungspolitische Manipulierungen.³⁾ Aus dieser Sicht ist es zu erklären, wenn die Verwendung der Sozialversicherung im Rahmen der diskretionären Stabilisierungspolitik als lediglich sekundäre Maßnahme zur Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität bezeichnet wird, die stets sorgfältiger Diskussionen bezüglich der der jeweiligen Institution zugrunde liegenden Zweckbestimmung bedarf.⁴⁾

Die daraus abgeleitete Vorstellung, daß mit den Parametern der Sozialversicherung überhaupt keine Stabilisierungspolitik betrieben werden könne, indes erweist sich als unzutreffend, da von den Funktionsmechanismen

1) Vgl. S. 28 f.

2) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit, Sammlung Studien, Reihe Sozialpolitik, Nr. 21, Brüssel 1970, Ziffer 488

3) Vgl. Der wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium: Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, Gutachten vom 3. und 8.7.1956, Ziffer 74

4) Vgl. Peacock, Alan Turner: The Economics of National Insurance, Edinburgh-London-Glasgow 1952, S. 60

der Sozialversicherungsinstitutionen konjunkturell günstige Einflüsse nach dem Verfahren der automatischen Stabilisierungspolitik ausgehen können. Die Eignung der Sozialversicherung als Instrument ökonomischer Stabilisierungspolitik ist somit weitgehend auf den Komplex der automatischen Stabilisierungspolitik beschränkt.

Im Rahmen der Sozialversicherung kann nunmehr eine ganze Reihe unterschiedlicher Gestaltungsalternativen zur Anwendung gelangen. Die Sozialversicherung nämlich "ist nicht einheitlich durch e i n e Ideenrichtung bestimmt: ihre Durchführung ist nicht durch e i n feststehendes Ziel und e i n e n bestimmten Zweck diktiert".¹⁾ Demzufolge weichen auch die realisierten und diskutierten Möglichkeiten zur institutionellen Ausgestaltung der Sozialversicherung voneinander ab. Die jeweiligen Gestaltungsalternativen determinieren ihrerseits die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben im Konjunkturverlauf und damit auch die Eignung der Sozialversicherung als Instrument ökonomischer Stabilisierungspolitik. Die Funktionsfähigkeit der Sozialversicherung als Institution der Konjunkturstabilisierung kann demzufolge durch ihre institutionellen Daten sowohl beeinträchtigt als auch gefördert werden.²⁾

Anhand der Subsysteme der Renten- und Arbeitslosenversicherung sollen im folgenden die unterschiedlichen stabilisierungspolitischen Auswirkungen ausgewählter Gestaltungsalternativen aufgezeigt werden. In Anbetracht des deduktiven Vorgehens kann dabei nicht festgestellt werden, ob eine konkrete Alternative die Forderung, die Einnahmen bzw. Ausgaben sollten im Aufschwung schneller bzw. langsamer und im Abschwung langsamer bzw. schneller

1) Grünspan, Maria: Die internationalen Tendenzen der Sozialversicherung, Diss. Frankfurt 1933, S. 6

2) Vgl. Vogel, Otto: Probleme der Sozialversicherung in der Verkehrswirtschaft, Diss. München 1956, S. 179

ansteigen als das Volkseinkommen, auch tatsächlich erfüllt; es kann lediglich ermittelt werden, ob eine Alternative dieser Forderung in einem stärkeren bzw. geringeren Ausmaß entgegenkommt als andere Alternativen. Die einzelnen Alternativen werden deshalb in ihren Auswirkungen auf die Volkseinkommenselastizität der Einnahmen bzw. die der Ausgaben dargestellt. Im Anschluß daran soll diejenige Kombination von Gestaltungsalternativen ermittelt werden, die in stabilisierungspolitischer Sicht als am günstigsten erscheint.

Teil C: Alternativen zur institutionellen Ausgestaltung der Rentenversicherung und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung

Die Rentenversicherung ist ein Subsystem der Sozialversicherung, das den einzelnen und seine Familie gegen die wirtschaftlichen Folgen der biologischen Risiken des Alters, des Todes des Ernährers und ggf. auch der Invalidität, die die Stetigkeit des Einkommensstromes aus Erwerbstätigkeit unter- bzw. abbrechen, abzusichern trachtet. Sie soll gewährleisten, daß diejenigen, deren Lebensunterhalt infolge des Eintritts dieser Risiken nicht mehr durch Erwerbstätigkeit gesichert ist, dennoch über entsprechende Anteile am Sozialprodukt verfügen. Die Rentenversicherung ist damit eine Institution zur sozialen Sicherung der Bezieher von Erwerbseinkommen und ihrer Familien.

Ebenso wie andere Zweige der Sozialversicherung ist auch die Rentenversicherung dahingehend institutionalisiert, daß sie dem Wirtschaftskreislauf finanzielle Mittel entzieht und mit diesen Mitteln neue soziale Einkommen schafft. Sie kann somit für die ökonomische Stabilisierungspolitik genutzt werden, wenn sich ihr Haushalt entsprechend antizyklisch verhält bzw. auswirkt.

Ob und in welchem Umfang die Rentenversicherung aber von ihren stabilisierungspolitischen Möglichkeiten Gebrauch macht, wird dabei nicht zuletzt durch ihren institutionellen Datenkranz determiniert. Die Bedeutung dieses institutionellen Datenkranzes soll im folgenden anhand der Alternativen zur Gestaltung der Komplexe des Finanzierungsverfahrens, der personellen Reichweite, der Beitragsseite, der Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung, des Leistungsbeginnes und der Sicherungsform im Hinblick auf die Absicherung gegen das Risiko der vorzeitigen Invalidität aufgezeigt werden.

I. Die stabilisierungspolitische Bedeutung alternativer Finanzierungsverfahren

1. Alternative Finanzierungsverfahren

Dem Finanzierungsverfahren kommt die Aufgabe zu, die finanziellen Mittel für die anfallenden Leistungsverpflichtungen zu beschaffen und bereitzustellen. Mit der Wahl des Finanzierungsverfahrens wird sowohl "die Entscheidung über die Bemessung der Leistungen und Beiträge, wie auch über die zeitliche Aufeinanderfolge der Einnahmen und Ausgaben und damit über die Entstehung eines Kapitalstockes gefällt".¹⁾ Die ökonomischen Auswirkungen der Rentenversicherung werden im entscheidenden Umfang vom jeweils angewendeten Finanzierungsverfahren geprägt, da es Mittelentzug, Mittelverausgabung und Vermögensbildung bestimmt und diese Variablen Determinanten der Intensität und der Struktur der effektiven Nachfrage sind.

Die Darstellung der stabilisierungspolitischen Bedeutung alternativer Finanzierungsverfahren beschränkt sich jedoch auf den grundlegenden Mechanismus zwischen Einnahmen und Ausgaben. Die Auswirkungen der einzelnen spezifischen Alternativen zur Regelung der Beitrags- und Leistungsseite werden gesondert abgehandelt.²⁾ Die folgenden Ausführungen basieren auf der Annahme, daß die Beitragsbemessung durch die Anwendung eines einheitlichen Beitragssatzes auf die Einkommen der Pflichtversicherten erfolgt, da diese Form der Beitragsbemessung die in der Realität dominierende ist. An den gewonnenen Erkenntnissen jedoch ändert sich nichts, wenn die alternative Möglichkeit der Beitragsbemessung, nämlich das Verfahren einheitlicher fixer Beiträge für alle Versicherten zur Anwendung gelangt.

1) Alex, Laszlo: Ökonomische Probleme der Rentenreform von 1957, Diss. Frankfurt 1966, S. 108

2) Vgl. S. 77 ff. bzw. S. 109 ff.

Im Rahmen der Rentenversicherung kann zwar prinzipiell eine Vielzahl von verschiedenen Finanzierungsverfahren zur Anwendung gelangen, welche sich alle zwischen den beiden Extremen des reinen Umlageverfahrens und des reinen Kapitaldeckungsverfahrens bewegen,¹⁾ aber ungeachtet aller anderen Finanzierungsverfahren wird in den folgenden Ausführungen allein auf die Alternative zwischen reinem Umlageverfahren und Abschnittsdeckungsverfahren eingegangen, da diese Alternative im Brennpunkt entsprechender stabilisierungspolitischer Diskussionen steht.²⁾

a) Das reine Umlageverfahren

Im Rahmen des Umlage- oder Jahresaufwanddeckungsverfahrens³⁾ wird der Finanzbedarf für alle innerhalb eines Jahres anfallenden Leistungsverpflichtungen ermittelt und auf die Gesamtheit der Versicherten umgelegt. "Bei der Bemessung der Abzüge wird von den jeweiligen erwarteten Gesamtausgaben ausgegangen und der so errechnete Finanzbedarf entsprechend auf die Erwerbstätigen aufgeteilt."⁴⁾ Die Einnahmen richten sich in jeder Periode nach den erwarteten Ausgaben; der Aufbau eines Deckungsstockes erweist sich als unnötig, wenn auch in praxi im allgemeinen gewisse Liquiditätsreserven gebildet werden.⁵⁾ Kennzeichen des Umlageverfahrens ist damit

1) Vgl. Macchiacchini, Georg: a.a.O., S. 17

2) Vgl. Bogs, Walter, Achinger, Hans, Meinhold, Helmut, Neundörfer, Ludwig, Schreiber, Wilfrid: Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1966, Ziffer 548 ff.; im folgenden als Sozialenquete zitiert.
Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die wirtschaftlichen Auswirkungen..., a.a.O., Ziffer 540 ff.

3) Vgl. Weddigen, Walter: Sozialversicherung (I), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956, S. 599

4) Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 213

5) Vgl. Jörg, Willy: a.a.O., S. 24

eine kontinuierliche Überprüfung und ggf. Veränderung des Beitragssatzes in regelmäßigen (einjährigen) Abständen.

b) Das Abschnittsdeckungsverfahren

Im Rahmen des sogenannten Abschnittsdeckungsverfahrens wird der Zeitraum für die Umlage der Ausgaben gleichsam verlängert; das Prinzip des einjährigen Ausgleichs von Einnahmen und Ausgaben weicht einem Ausgleich nach Ablauf eines sogenannten Deckungsabschnittes.¹⁾ Der Beitragssatz wird so festgesetzt, daß aus den resultierenden Einnahmen alle im jeweiligen Deckungsabschnitt zu erwartenden Ausgaben gedeckt werden können. Im Gegensatz zum Umlageverfahren, bei dessen Anwendung der Beitragssatz jährlichen Schwankungen unterworfen sein kann, bleibt der Beitragssatz im Falle des Abschnittsdeckungsverfahrens für die Dauer des festgelegten Deckungsabschnittes konstant.

2. Stabilisierungspolitische Bedeutung

a) Das reine Umlageverfahren

Bei diesem Finanzierungsverfahren wird der erforderliche kurzfristige Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben - vom Element der Staatszuschüsse abgesehen - über eine Variation des Beitragssatzes bewirkt. Infolge dieser Beitragssatzvariation kann die Rentenversicherung definitionsgemäß nicht als starrer automatischer Stabilisator wirken; möglich wäre einzig und allein eine positive stabilisierungspolitische Einflußnahme im Sinne der Wirkung eines

1) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die wirtschaftlichen Auswirkungen..., a.a.O., Ziffer 540

flexiblen automatischen Stabilisators.¹⁾

Das Ausmaß der im einzelnen vorzunehmenden Veränderungen des Beitragssatzes selbst richtet sich nach den prognostizierten Veränderungen der Ausgaben und der vorausberechneten Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen. Bei einer richtigen Prognose dieser beiden Größen kommt es zu keinen Haushaltsüberschüssen bzw. -defiziten im Budget der Rentenversicherung. Automatische Stabilisierungspolitik ist bei Anwendung eines Finanzierungsverfahrens mit kurzfristigem Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben demnach auch im Sinne der Wirkung eines flexiblen automatischen Stabilisators unmöglich, weil die Voraussetzung einer antizyklischen Beeinflussung des Anstieges der effektiven Nachfrage nicht mehr erfüllt werden kann. Selbst dann nämlich, wenn die Ausgabenseite sich im Wirtschaftsablauf im antizyklischen Sinne verändert, sind keine stabilisierenden Effekte zu verzeichnen, weil auf der Einnahmenseite gegenläufige Tendenzen auftreten. Eine relative Drosselung der effektiven Nachfrage infolge eines vergleichsweise niedrigen Anstieges der Rentensumme wird kompensiert durch die vergleichsweise nachfrageerhöhenden Effekte einer Reduktion des Beitragssatzes, die erforderlich wird, weil die beitragspflichtigen Einkommen relativ schnell und die Rentenausgaben relativ langsam ansteigen. Umgekehrt wird eine relative Ausweitung der effektiven Nachfrage infolge einer vergleichsweise starken Erhöhung der Rentenzahlungen neutralisiert durch eine Verminderung der Nachfrage im Sektor der Erwerbstätigen, die aus der erforderlichen Erhöhung des Beitragssatzes herrührt. Dieser Zusammenhang kann von der Multiplikatorwirkung des ausgeglichenen Budgets überlagert werden. Nach dem Haavelmo-Theorem führt dabei bereits eine von einer gleich großen absoluten Veränderung der Einnahmen be-

1) Vgl. S. 53

gleitete Ausgabenvariation zu entsprechenden multiplikativen Effekten, wenn die marginalen Konsumquoten von Einnahmenerbringern und Ausgabenempfängern identisch sind.¹⁾ Steigt deshalb, wie empirisch zu beobachten ist, die Rentensumme kontinuierlich an, so ist selbst bei gleicher Konsumneigung von Belasteten und Begünstigten eine fortlaufende expansive Wirkung zu verzeichnen, wenn die Beitragseinnahmen um denselben Betrag zunehmen. Dieser Expansionseffekt wird verstärkt, wenn die Grenzneigung zum Konsum innerhalb der Gruppe der Leistungsempfänger stärker ausgeprägt ist als innerhalb der Gruppe der zur Finanzierung eben jener Leistungen herangezogenen;²⁾ dieses Verhältnis ist bei den Leistungsempfängern bzw. Beitragszahlern in der Rentenversicherung als wahrscheinlich anzusehen.³⁾ Das reine Umlageverfahren wirkt demnach in Anbetracht der von ihm ausgehenden Redistributionseffekte im Falle richtiger Prognosen einseitig expansiv.

Die Sicherheit einer fehlerfreien Prognose bezüglich der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung ist jedoch nicht gewährleistet. Es können vielmehr kleinere Haushaltsungleichgewichte im Budget der Rentenversicherung auftreten. Bei diesen Budgetsalden handelt es sich um reine Folgen von irrtümlichen Prognosen, nicht aber um direkte Ergebnisse konjunktureller Entwicklungen. Es besteht deshalb keine Gewähr, daß die jeweiligen Defizite im Konjunkturabschwung und die jeweiligen Überschüsse im Konjunkturaufschwung auftreten. Von einer automatischen Stabilisierung kann demnach auch beim Vorliegen von Haushaltsungleichgewichten nicht gesprochen werden.

Die Darstellung der stabilisierungspolitischen Bedeutung des Umlageverfahrens muß jedoch unvollständig bleiben,

1) Vgl. Schneider, Erich: Einführung in die Wirtschaftstheorie, Teil III: Geld und Kredit, Volkseinkommen und Beschäftigung, 8. Auflage, Tübingen 1964, S. 264 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 266

3) Vgl. S. 51

wenn nicht zugleich auch das Moment der Beitragssatzvariation selbst mit berücksichtigt wird, das die eben dargestellten Primäreffekte eines selbst ausgeglichenen Budgets durch sekundäre Fernwirkungen ergänzt.

Erfolgt eine Erhöhung des Beitragssatzes im Konjunkturaufschwung, so führt diese Erhöhung infolge des Elementes des Arbeitgeberbeitrages zu einer Erhöhung der Lohnkosten. Diese Kostensteigerung ihrerseits wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit überwältigt und bewirkt dann mit eben solcher Wahrscheinlichkeit eine Verstärkung der Aufschwungstendenzen.

Die gleichen Tendenzen sind indes auch dann zu verzeichnen, wenn eine Reduktion des Beitragssatzes und damit eine Senkung der Lohnkosten im Konjunkturaufschwung vorgenommen wird, weil die Investitionstätigkeit entsprechend stimuliert wird.

Es ergibt sich somit die verblüffende Konsequenz, daß sowohl eine Erhöhung als auch eine Senkung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung infolge des Finanzierungselementes des Arbeitgeberbeitrages im Konjunkturaufschwung abzulehnen sind. Der demit zum Ausdruck kommende Widerspruch indes besteht nur scheinbar, nicht aber materiell. Zwar entspricht eine Erhöhung des Beitragssatzes im Konjunkturaufschwung prinzipiell den stabilisierungspolitischen Forderungen, aber ein Durchschlagen jener primär wünschenswerten Maßnahmen wird infolge der Überwälzung durch die Unternehmer verhindert. Dennoch aber ist eine Erhöhung des Beitragssatzes im Aufschwung günstiger als eine Beitragssatzreduktion zu bezeichnen, denn im ersten Falle ist hauptsächlich mit konträren Effekten auf der Arbeitgeberseite zu rechnen, während im zweiten Falle sowohl die Wirkung auf der Seite der Arbeitgeber als auch die auf seiten der Arbeitnehmer in die unerwünschte Richtung zielen. Umgekehrt wird eine

Verstärkung der konjunkturellen Abschwungstendenzen registriert werden können, wenn die Lohnkosten im Konjunkturabschwung durch eine entsprechende Erhöhung des Beitragssatzes angehoben werden. Eine Senkung der Lohnkosten durch eine Reduktion des Beitragssatzes hingegen braucht im Abschwung nicht generell expansiv zu wirken.¹⁾

Das reine Umlageverfahren erscheint demnach im Hinblick auf die Realisierung der stabilisierungspolitischen Zielsetzung als problematisch. Es verhindert nicht nur, daß von der Rentenversicherung passive konjunkturstabilisierende Einflüsse im Sinne des Konzeptes der automatischen Stabilisatoren ausgehen, sondern ist auch infolge der stabilisierungspolitischen Nachteile der Variation des Beitragssatzes bzw. des Auftretens von Haushaltsüberschüssen und -defiziten zum falschen Zeitpunkt als stabilisierungspolitisch ungünstig zu bezeichnen.

b) Das Abschnittsdeckungsverfahren

Im Rahmen des Abschnittsdeckungsverfahrens erfolgt eine Festlegung des Beitragssatzes für die Dauer des jeweiligen Deckungsabschnittes. Die Beiträge werden so bemessen, daß alle während des Deckungsabschnittes anfallenden Leistungsverpflichtungen damit finanziert werden können. Dies bedeutet zwangsläufig, daß dieser Beitragssatz in den ersten Jahren des Deckungsabschnittes noch nicht voll zur Finanzierung der anfallenden Leistungsverpflichtungen benötigt wird und in den letzten Jahren nicht ausreicht, um die Ausgaben zu decken; in den ersten Jahren des Deckungsabschnittes erfolgt somit eine Vermögensbildung, die später aufhört und in einen Vermögensverzehr umschlägt.²⁾ Dem Wirtschafts-

1) Vgl. S. 46

2) Vgl. Sozialenquete, Ziffer 549

kreislauf wird somit zunächst Geld entzogen und später wieder zugeführt. Die stabilisierungspolitische Bedeutung dieser Bildung und Auflösung der Rücklage indes kann nicht gelöst vom Problem der Verwendung der Überschüsse gesehen werden. Hierbei sind zwei Ausprägungen des Abschnittsdeckungsverfahrens möglich, und zwar die Variante einer zinsbringenden Anlage der gebildeten Überschüsse und die ihrer Thesaurierung.

ba) Das Abschnittsdeckungsverfahren mit zinsbringender Anlage gebildeter Überschüsse

Sieht das Finanzierungsverfahren eine zinsbringende Anlage der in den ersten Jahren des Deckungsabschnittes gebildeten Rücklagen vor, so hängen die entsprechenden globalen stabilisierungspolitischen Auswirkungen dieser Anlage von der jeweiligen konjunkturellen Situation ab.¹⁾ Generell freilich ist zu konstatieren, daß dem Wirtschaftskreislauf im materiellen Sinne keine Mittel entzogen werden, da dem Kaufkraftentzug an der einen Stelle eine Kaufkraftvermehrung an der anderen Stelle entspricht.

Im Konjunkturaufschwung hat deshalb die Bildung der Rücklagen keine Dämpfung der effektiven Gesamtnachfrage zur Folge. Es muß vielmehr befürchtet werden, daß diese Rücklagen im Falle ihrer Verwendung zur Investitionsfinanzierung viel stärker konjunkturanheizend wirken als es der private Konsum getan hätte, auf dessen Kosten sie zustandegekommen sind.²⁾ Allerdings besteht

-
- 1) Die entsprechenden differenzierten Auswirkungen hinwiederum sind abhängig von der Art der Kreditnehmer bzw. der Art der aufgenommenen Kredite.
 - 2) Vgl. Klein, Liselotte: Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik. Institutionelle Möglichkeiten und Grenzen ihrer Anwendung in Deutschland und Frankreich. Schriftenreihe des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung, Nr. 53, Berlin 1963, S. 105

die Möglichkeit, daß die Befriedigung des in dieser Konjunktursituation vorhandenen großen Kapitalbedarfes in geringerem Umfang auf die Finanzierung durch Geldschöpfung angewiesen ist.¹⁾ Ein gewisser Dämpfungseffekt auf die wirtschaftliche Entwicklung ist in diesem Falle insoweit zu verzeichnen, als "ein Teil der Investitionen, die sonst inflatorisch finanziert worden wären, nun nichtinflatorisch aus den Ersparnissen der sozialen Sicherheit finanziert wird".²⁾ Auf der Gegenseite hinwiederum besteht die Möglichkeit, daß dadurch insgesamt mehr Investitionen durchgeführt werden, als im Falle einer ausschließlichen Finanzierung über die Geldschöpfung durchgeführt worden wären. Denn nunmehr stehen relativ mehr Finanzmittel zur Verfügung, und zwar die bisher durch Geldschöpfung und Ersparnisbildung verfügbaren Mittel, die Mittel infolge der Ersparnisbildung der Rentenversicherung und die Mittel, die aus der durch diese Ersparnisbildung der Rentenversicherung ermöglichten zusätzlichen Geldschöpfung resultieren.

Erfolgt hingegen die Bildung und Anlage der Rücklagen im Abschwung, so kann eine globale, stabilisierungspolitische ungünstige Wirkung nicht festgestellt werden, weil die Höhe der effektiven Gesamtnachfrage gegenüber dem Stand ohne Rücklagenbildung unverändert bleibt. In diesem Falle könnte sogar ein gewisses stabilisierendes Moment eintreten, und zwar dadurch, daß die Erhöhung des Kapitalangebotes durch die Rentenversicherung zu einer Senkung des Zinses und damit zu entsprechenden Aufschwungstendenzen im Sektor der zinsabhängigen, langfristigen Investitionen führen kann.

- 1) Vgl. Dürr, Ernst: Die Koordination der Maßnahmen zur Ausgestaltung der sozialen Sicherheit, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Zeitschrift des Institutes für Wirtschaftspolitik zu Köln, Heft 3/1956, S. 47
- 2) Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die wirtschaftlichen Auswirkungen... a.a.O., Ziffer 552

Gegen Ende des Deckungsabschnittes sind sodann die gebildeten Rücklagen wieder aufzulösen, damit die nunmehr anfallenden Defizite zwischen Einnahmen und Ausgaben zum Ausgleich gebracht werden können. Dies bedeutet, daß die angelegten Mittel wieder liquidisiert werden müssen. Es werden demnach Gelder vom Kapitalmarkt oder anderen Anlageformen abgezogen und in Form der Sozialleistungen dem Konsum zugeführt. Dennoch handelt es sich bei diesem Vorgang um kein Entsparen in gesamtwirtschaftlicher Sicht, weil dem Entsparen der Rentenversicherung eine entsprechende Ersparnisbildung bei den Wirtschaftssubjekten des privaten Sektors gegenübersteht. Es entfällt damit das Moment einer Liquiditätsvermehrung und damit auch einer generellen Erhöhung der effektiven Gesamtnachfrage durch die Defizitfinanzierung in der Rentenversicherung. Eine Erhöhung der effektiven Gesamtnachfrage kann lediglich indirekt erfolgen, und zwar dadurch, daß der Nachfrageeffekt der defizitär finanzierten Sozialleistungen größer ist als die aus dem Erwerb der Geld- und Kapitalmarkttitel der Rentenversicherung resultierende Nachfrageminderung.

Erfolgt nunmehr die Auflösung der Rücklage im Konjunkturaufschwung, so wird durch diese Transformation infolge des Effektes der indirekten Nachfragevermehrung insgesamt eine Expansion der effektiven Nachfrage bewirkt, da die Investitionsnachfrage zumindest nicht in dem gleichen Ausmaß reduziert werden dürfte, in dem eine Ausdehnung der privaten Nachfrage stattgefunden hat, falls überhaupt aufgrund der unternehmerischen Erwartungen mit einer Verminderung der Investitionsnachfrage gerechnet werden kann.¹⁾ In stabilisierungspolitischen

1) Die Möglichkeit einer investitionshemmenden Wirkung der Auflösung der Rücklage basiert auf der Annahme der Zinsreagibilität der Investitionen. Jede Rücklagenauflösung bedeutet gleichzeitig den Abzug von Mitteln vom Kapitalmarkt. Dieser Abzug bewirkt eine Verknappung des Kapitalangebotes, die bei konstanter Nachfrage zu einer Zinserhöhung führt. Wenn die Investitionen nunmehr zinsabhängig sind, dann hat die Zinserhöhung investitionshemmende Effekte zur Folge. In der Realität aber ist weniger der Zins als vielmehr die unternehmerischen Erwartungen der entscheidende Bestimmungsfaktor der Investition. (Vgl. hierzu Rose, Klaus: a.a.O., S. 218)

Sicht erscheint die Auflösung angelegter Rücklagen im Aufschwung demzufolge als ungünstig.

Als besonders kritisch aber ist eine Auflösung der Rücklage in einer Phase des konjunkturellen Abstiegs zu betrachten. Hier ist damit zu rechnen, "daß der Abzug von Mitteln vom Geld- und insbesondere vom Kapitalmarkt Unruhe und Verknappungstendenzen in die Kreditmärkte hineinträgt".¹⁾ Diese Verknappungstendenzen ihrerseits schlagen sich in einer Erhöhung des Zinses nieder und dürften demnach zu einer direkten Drosselung der Investitionsbereitschaft führen. Die negativen Induktionswirkungen auf die private Investitionstätigkeit werden dabei um so größer sein, je mehr festverzinsliche langfristige Kapitalmarkttitel veräußert werden. "Gerade auf diesem Teil des Kapitalmarktes werden nämlich viele wenig konjunkturabhängige, dafür aber zinselastische Investitionen finanziert. Der konjunkturanregende Effekt des durch defizitär finanzierte Sozialleistungen induzierten Konsums könnte durch den konjunkturverschlechternden Effekt dieser verringerten Investitionen sogar überkompensiert werden."²⁾ Unter stabilisierungspolitischen Aspekten sollten die Rücklagen somit in liquider Form gehalten werden, da ihre Verflüssigung am Geld- und Kapitalmarkt im Konjunkturabschwung nichts anderes als eine Unterstützung der depressiven Kräfte bedeutet. Eine stabilisierungspolitisch ungefährliche Liquidisierung vorhandener Wertpapierbestände ist demzufolge nur dann möglich, wenn die entsprechenden Wertpapiere von der Notenbank aufgekauft werden.

Es erhebt sich nunmehr die Frage, welche stabilisierungspolitischen Folgen zu verzeichnen sind, wenn Wachstumszyklen innerhalb der einzelnen Deckungsabschnitte auf-

1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Die wirtschaftlichen Auswirkungen..., a.a.O., Ziffer 557

2) Ebenda

treten. Hierzu ist zu bemerken, daß der Aufschwung zu einer stabilisierungspolitisch günstigen Verstärkung der Überschußbildung in den Anfangsphasen und einer ebenfalls stabilisierungspolitisch günstigen Verringerung der Defizitbildung in den Endphasen eines Deckungsabschnittes führen kann. Der Abschwung seinerseits kann eine stabilisierungspolitisch ebenfalls günstig zu beurteilende Verminderung der Überschußbildung in den Anfangsphasen bzw. eine Verstärkung der Defizitbildung in den Schlußphasen bewirken. Eine tatsächliche stabilisierungspolitisch günstige Wirkung aber wird jedoch durch die Folgen der entsprechenden Anlage- bzw. Auflösungsvorgänge verhindert.

bb) Das Abschnittsdeckungsverfahren mit einer Thesaurierung überschüssiger Mittel

Diese Finanzierungsverfahren sind dadurch gekennzeichnet, daß die in den ersten Phasen des Deckungsabschnittes gebildeten Überschüsse einem Reservefonds bei der Zentralnotenbank zugeführt werden und damit dem Wirtschaftskreislauf entzogen bleiben. Den Versicherungsträgern erwachsen in diesem Falle keine Zinseinnahmen, doch fällt diese Einnahmenminderung wenig ins Gewicht, weil die Zinserträge im allgemeinen nur ein zwar willkommenes, aber vergleichsweise unbedeutendes Nebeneinkommen der Rentenversicherungsträger darstellen.¹⁾ In den letzten Phasen des Deckungsabschnittes werden diese Reserven wieder aufgelöst und zur Finanzierung des Defizites zwischen Einnahmen und Ausgaben verwendet.

In volkswirtschaftlicher Sicht ist die Überschußbildung nunmehr als echte Ersparnisbildung zu bezeichnen, weil sie auf Kosten der effektiven Nachfrage erfolgt. Umgekehrt stellt die Auflösung der Reserven gesamtwirtschaftlich gesehen ein Entsparen dar, weil dem Entsparungs-

1) Vgl. Hensen, Hartmut: a.a.O., S. 137

vorgang der Rentenversicherung jetzt keine entsprechende Ersparnisbildung im privaten Sektor gegenübersteht. Im ersten Falle wird Kaufkraft aus der Volkswirtschaft abgezogen, während im zweiten Falle zusätzliche Kaufkraft in den Wirtschaftskreislauf eingeführt wird.

Das Finanzierungsverfahren mit einer Thesaurierung der gebildeten Überschüsse wirkt demnach stabilisierungspolitisch günstig, wenn die Bildung der Reserven im Aufschwung und die Auflösung der Reserven im Abschwung erfolgt. Im Gegensatz zum Finanzierungsverfahren mit einer Verpflichtung zur zinsbringenden Anlage der gebildeten Überschüsse können in diesen Fällen direkte antizyklische Effekte bezüglich der Entwicklung der effektiven Nachfrage bewirkt werden. Stabilisierungspolitisch negative Effekte hingegen sind dann zu verzeichnen, wenn Reserven im Abschwung gebildet und im Aufschwung wieder aufgelöst werden.

Unbedingter Vorteil eines Finanzierungsverfahrens mit einer Thesaurierung gebildeter Überschüsse aber ist die Tatsache, daß es von den stabilisierungspolitischen Möglichkeiten des Konzeptes der automatischen Stabilisatoren vollen Gebrauch machen kann, d.h. in diesem Falle, daß von einer Verstärkung bzw. Verminderung der Überschuß- bzw. Defizitbildung entsprechende konjunkturstabilisierende Effekte ausgehen können.

c) Zusammenfassung

Jedes der abgehandelten Finanzierungsverfahren hat stabilisierungspolitische Nachteile aufzuweisen. Will man die Frage nach dem stabilisierungspolitisch günstigsten Finanzierungsverfahren beantworten, so erweist sich deshalb ein gegenseitiges Abwägen der jeweiligen stabilisierungspolitischen Vor- und Nachteile der einzelnen

Finanzierungsverfahren als erforderlich.

Hierbei besteht bezüglich des Finanzierungsverfahrens mit längerfristigem Deckungsabschnitt der stabilisierungspolitische Nachteil, daß Überschüsse im Abschwung gebildet werden können und Defizite im Aufschwung auftreten können, während im Hinblick auf Finanzierungsverfahren mit einem kurzfristigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben generell stabilisierungspolitisch negative Effekte zu verzeichnen sind. Das Abschnittsdeckungsverfahren erscheint deshalb als stabilisierungspolitisch günstiger, weil es zumindest in einigen Teilphasen der Wachstumszyklen direkt konjunktur-stabilisierend wirkt und in den übrigen Teilphasen eine Verringerung der negativ zu bewertenden Überschuß- bzw. Defizitbildung zuläßt.

Diese stabilisierungspolitische Überlegenheit des Abschnittsdeckungsverfahrens gegenüber dem Umlageverfahren besteht indes nur dann, wenn die in der Periode des Aufbaues des Deckungsstockes anfallenden Haushaltsüberschüsse in liquider Form gehalten, d.h. thesauriert werden. Nur in diesem Falle ist eine antizyklische Steuerung der Globalgröße der effektiven Nachfrage überhaupt möglich.¹⁾ Das Ausmaß hinwiederum, in dem die effektive Nachfrage im Falle des Finanzierungsverfahrens mit längerfristigem Deckungsabschnitt und einer Thesaurierung der gebildeten Überschüsse in antizyklischer Richtung gelenkt wird, hängt seinerseits von der Regelung der spezifischen Einnahmen- und Ausgabenmechanismen ab, die im einzelnen zur Anwendung gelangen.

1) In einer längerfristigen Betrachtung muß jedoch auch diese Variante hinsichtlich ihrer stabilisierungspolitischen Anwendbarkeit auf Bedenken stoßen, und zwar dann, wenn beim Übergang vom einen Deckungsabschnitt zum anderen Beitragssatzänderungen erforderlich sind. Diese Beitragssatzänderungen haben gegenüber den Änderungen im Falle des reinen Umlageverfahrens den Nachteil, daß sie gewöhnlich massiver ausfallen.

II. Alternativen zur Regelung der Beitragsseite und ihre Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Aspekten

1. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten

Die Gestaltungsmöglichkeiten zur Regelung der Beitragsbelastung lassen sich in zwei Gruppen unterteilen. Die zentrale Alternative ist die der Wahl zwischen einem fixen Einheitsbeitrag und einer einkommensorientierten Beitragsbelastung. Diesen Hauptalternativen nachgelagert, weil nur im Rahmen der einkommensorientierten Beitragsbelastung von Bedeutung, sind die Alternativen zur Regelung des Beitragsbemessungsverfahrens, das bestimmt, welcher Teil des Einkommens der Pflichtversicherten der einkommensorientierten Beitragsbelastung unterworfen wird.

a) Der Einheitsbeitrag

Das Prinzip des Einheitsbeitrages im Rahmen der Regelung der Beitragsseite sieht einen einheitlichen Beitrag für alle Pflichtversicherten unabhängig von der Höhe ihrer jeweiligen Einkommen vor. Er wird dann angewendet, wenn die Rentenversicherung auf die Sicherung eines Existenzminimums abzielt. Dem Einheitsbeitrag entspricht auf der Ausgabenseite die Einheitsrente.¹⁾

b) Die einkommensorientierte Beitragsbelastung

Während das Prinzip des Einheitsbeitrages zur Anwendung gelangt, wenn es darum geht, ein Existenzminimum zu garantieren, wird das Verfahren der einkommensorien-

1) Vgl. Bremme, Gabriele: Freiheit und soziale Sicherheit, Stuttgart 1961, S. 47

tierten Beitragsbelastung dann verwendet, wenn die Rentenversicherung die weiterführende Funktion eines Einkommensersatzes erfüllen soll. In diesem Falle müssen sich die von ihr zu gewährenden Renten in ihrer Höhe zwangsläufig am jeweils zu ersetzenden Einkommen orientieren. Aus äquivalenztechnischen Gründen bietet es sich dabei an, das jeweilige Einkommen auch der Bemessung der Beiträge zugrunde zu legen.¹⁾ Das Element eines konstanten Beitrages wird durch das eines konstanten Beitragssatzes ersetzt.

Bezüglich der faktischen Reichweite dieses konstanten Beitragssatzes bestehen hinwiederum zwei Alternativen, und zwar die Alternative der unbeschränkten Entzugsautomatik und die der durch die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze beschränkten Entzugsautomatik.

ba) Die unbeschränkte Entzugsautomatik

Das Verfahren der unbeschränkten Entzugsautomatik postuliert den Grundsatz der Proportionalität zwischen Einkommen und Versicherungsbeitrag. Von einem gewissen, als zur Deckung des Existenzminimums notwendig erachteten Schwellwert an vollzieht sich das Verfahren des Beitragsentzugs unabhängig von der Höhe des Einkommens des Betroffenen, gleichgültig, welche absolute Höhe der Beitrag dabei auch annehmen mag. Die prozentuale Beitragsbelastung des Einkommens ist für alle Versicherten gleich; sie beläuft sich stets auf die Höhe des Beitragssatzes.

bb) Die beschränkte Entzugsautomatik durch die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze

Das Verfahren einer beschränkten Entzugsautomatik bei der Regelung des Beitragsverfahrens unterscheidet sich

1) Vgl. Jahn, Kurt: a.a.O., S. 103

von dem einer unbeschränkten Entzugsautomatik nicht durch den Modus der Beitragsabführung, sondern einzig und allein durch die Einführung eines absoluten Höchstbeitrages. Die Entzugsautomatik als Mechanismus zwischen Einkommen und Beitrag wird von einer bestimmten Einkommenshöhe an außer Kraft gesetzt. Der Beitrag bleibt deshalb für alle über diesem Plafond liegenden Einkommen konstant. Dies führt von diesem Punkt an bei steigendem Einkommensniveau zu einer kontinuierlich sinkenden prozentualen Belastung des Einkommens durch die Versicherungsbeiträge. Man spricht in diesem Falle von einer Durchbrechung des Zusammenhanges zwischen Beitrag und Einkommen durch die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze. Wo aber eine Beitragsbemessungsgrenze eingeführt worden ist, da ist auch eine entsprechende Leistungsbemessungsgrenze zu finden. Das bedeutet, daß die Geldleistungen für besser verdienende Erwerbstätige nicht mehr in Äquivalenz zu ihren Einkommen, sondern nur zur Beitragsbemessungsgrenze stehen, die betreffenden also im Schadensfall eine größere Einbuße gegenüber ihrem bisherigen Nominaleinkommen erleben.¹⁾ Die Beitragsbemessungsgrenze ist somit "jener Betrag, bis zu dem ein sozialversicherungspflichtiger Entgelt "versicherbar" ist."²⁾ Die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze in das System der sozialen Rentenversicherung wird dabei sowohl mit ethischen als auch mit ökonomischen Argumenten motiviert.

Unter ethischen Aspekten ist die Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze in das System der sozialen Rentenversicherung die logische Konsequenz der Grundvorstellung von der Selbstverantwortung des einzelnen und

1) Vgl. Preller, Ludwig: Praxis und Probleme der Sozialpolitik, 2. Halbband, Tübingen - Zürich 1970, S. 324

2) Ohne Verfasser: Die allgemeinen Bemessungsgrundlagen und die Beitragsbemessungsgrenze in den gesetzlichen Rentenversicherungen ab 1. Januar 1963, in: Soziale Sicherheit, 11. Jg. 1962, S. 372

dem damit verbundenen Vorrang der Selbstvorsorge vor der Pflichtvorsorge.¹⁾ Es handelt sich bei ihr um einen Versuch zur Lösung des Zwiespaltes zwischen Freiheit und Sicherheit, der eine möglichst große Freiheit mit einer ausreichenden Sicherheit verbinden soll.²⁾ Betrachtet man nämlich die allgemeine Tatsache, daß zusammen mit dem Einkommen eines Individuums auch seine Fähigkeit, Selbstvorsorge zu treffen, steigt, so muß die Pflichtvorsorge im Interesse der Prinzipien von Freiheit und Selbstverantwortung bei einer bestimmten Einkommensgrenze zugunsten einer darüber hinausgehenden freiwilligen Sicherung abbrechen.³⁾ Die zwar Versicherungs-, aber durch die Beitragsbemessungsgrenze nur beschränkt Beitragspflichtigen verfügen dann über eine Grundsicherung, deren Ausbau zu einer Vollsicherung im Interesse und der Initiative jedes einzelnen selbst liegt.⁴⁾ Dieses mutmaßliche Einkommensniveau hängt nach Ansicht der Sozialenquete-Kommission in entscheidendem Umfang von der zu erwartenden Selbstvorsorge der Einzelindividuen ab.⁵⁾ Es ist nach herrschender Meinung dann erreicht, wenn die zur Rentenversicherung zu entrichtenden Beiträge dieselbe Höhe erreichen wie die Sätze einer entsprechenden Privatversicherung.⁶⁾

Zur Begründung der Forderung nach einer Einführung der Beitragsbemessungsgrenze in das System der sozialen

1) Vgl. hierzu: Sozialenquete, Ziffer 336 bzw. 342

2) Vgl. Albers, Willi: Plädoyer für eine Flurbereinigung. Grundprinzipien für ein System der sozialen Sicherung. Antrittsvorlesung vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel am 21. April 1971, veröffentlicht in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 25/6 (Juni 1971), S. 174

3) Vgl. hierzu S.89 ff.

4) Vgl. Schreiber, Wilfrid: Soziale Ordnungspolitik..., a.a.O., S. 40

5) Vgl. Sozialenquete, Ziffer 342

6) Vgl. Preller, Ludwig: Praxis und Probleme..., a.a.O., S. 319

Rentenversicherung werden auch ökonomische Momente herangezogen. Betrachtet man nämlich die Tatsache, daß "das wichtigste und allgemeinste Sparmotiv der Haushalte...das der Vorsorge für künftige Perioden mit erweiterten Bedürfnissen oder geringeren Verdienstmöglichkeiten"¹⁾ sein dürfte, so kann dieses ursprünglichste und nachhaltigste Sparmotiv durch eine Einführung einer Beitragsbemessungsgrenze den wirtschaftspolitischen Zielen nutzbar gemacht werden, weil die Beitragsbemessungsgrenze das Vorliegen einer Vollsicherung verhindert. Neben die Vorsorge durch die soziale Sicherung tritt dann eine zusätzliche Altersversorgung auf privatwirtschaftlicher Ebene, entweder durch eigenes Sparen oder durch den Abschluß einer Privatversicherung, die nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitet. Dieses Verfahren besteht dabei darin, die eingehenden Mittel zu sammeln und einem Fonds zuzuführen, der seinerseits zumindest teilweise über den Kauf von Wertpapieren dem Investitionssektor zufließt, damit der Fonds durch die anfallende Rendite vergrößert und die Finanzierung der Leistungen erleichtert wird.²⁾

Auf der Basis der allgemeinen Annahme, daß die Investition das tragende Element des Wirtschaftswachstums darstelle, schreibt man nunmehr der Beitragsbemessungsgrenze automatisch auch wachstumsfördernde Effekte zu, weil sie die zur Durchführung der geplanten Investitionen erforderlichen Finanzierungsmöglichkeiten sicherstelle und zudem einen echten Konsumverzicht bewirke, der bei der sozialen Rentenversicherung infolge der güterwirtschaftlichen Umlage nicht gegeben sei.

Diese ökonomische Begründung indes steht in dieser Form auf recht schwachen Füßen. Zum einen nämlich konstatiert

1) Haller, Heinz: Sparen..., a.a.O., S. 663

2) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 214

sie eine Abhängigkeit der unternehmerischen Investitionstätigkeit von der gesamtwirtschaftlichen Ersparnisbildung, die nicht gegeben zu sein braucht, weil sich die Unternehmer die zur Durchführung ihrer Investitionen erforderlichen Mittel auch bei den Banken besorgen können, deren Kreditschöpfungsmöglichkeiten von der Höhe der Ersparnisbildung weitgehend unabhängig sind. Zum anderen aber beruht sie auf der Vorstellung, daß mit zunehmender Investitionstätigkeit automatisch auch zugleich steigende Wachstumsraten zu verzeichnen seien, und unterstellt damit, daß die Wachstumseffekte einer Erhöhung der Investitionsquote nicht durch eine eventuelle Steigerung des Kapitalkoeffizienten kompensiert bzw. überkompensiert werden.¹⁾ Der Umstand indes, daß Wachstumsrate und Investitionsquote in der Empirie nicht eindeutig miteinander korrelieren, beweist allerdings noch keineswegs die Unabhängigkeit der Wachstumsrate von der Investitionsquote. Der für das Wachstum relevante Kapazitätseffekt der Investition nämlich tritt im allgemeinen nicht so kurzfristig auf wie der konjunkturell bedeutsame Einkommenseffekt, so daß sich die Investitionen einer Periode in einer bestimmten Gesamthöhe je nach ihrer Zusammensetzung quantitativ sehr verschieden auf das Wachstum der laufenden Periode bzw. der folgenden Beobachtungszeiträume auswirken können.²⁾

2. Stabilisierungspolitische Bedeutung

Die alternativen Beitragsverfahren bewirken unterschiedliche Veränderungen des Einnahmenstromes im Wirtschaftsablauf. Ihre stabilisierungspolitische Auswirkung kann

1) Vgl. zur Problematik des Zusammenhanges zwischen Wachstum, Investitionen und Kapitalkoeffizient Dürr, Ernst: Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 176, Stuttgart 1965, S. 385 ff.

2) Vgl. Neuhauser, Gertrud: a.a.O., S. 78 f.

dadurch dargestellt werden, daß man die Unterschiede in der Einnahmenelastizität im Falle ihrer Anwendung aufzeigt und analysiert.

a) Einheitsbeitrag versus einkommensorientierte Beitragsbelastung

Im Falle der Anwendung eines einheitlichen Beitrages für alle Versicherten ist die Höhe des jeweils erzielten Beitragsaufkommens primär eine Funktion der Zahl der Beitragszahler und nur sekundär eine Funktion des Einkommens. Schwankungen in der Einkommensentwicklung schlagen sich nur insoweit in entsprechenden Schwankungen in der Entwicklung der Beitragseinnahmen nieder, als sie aus reinen Beschäftigungsschwankungen resultieren. Diejenigen Einkommensschwankungen hingegen, die aus einer unterschiedlichen Steigerung der Einzeleinkommen im Konjunkturverlauf resultieren, können infolge der mangelnden Verknüpfung zwischen Einkommen und Beitrag nicht zu entsprechenden Schwankungen des Beitragsaufkommens führen. Die entsprechenden Werte für die Einnahmenelastizität tendieren gegen Null, und zwar sowohl im Aufschwung als auch im Abschwung.

Demgegenüber schlagen sich im Falle der einkommensorientierten Beitragsbelastung beide Determinanten der Einkommensentwicklung, Beschäftigungsgrad und Einkommenssteigerung, in entsprechenden Beitragseffekten nieder. Es kann deshalb angenommen werden, daß die Werte für die Einnahmenelastizität im Falle der Anwendung der einkommensorientierten Beitragsbelastung demzufolge über den sich im Falle der Anwendung eines Einheitsbeitrages ergebenden Werten liegen dürften.

Im Aufschwung kann deshalb eine stabilisierungspolitische Überlegenheit der einkommensorientierten Beitrags-

belastung erwartet werden. Im Abschwung hingegen erscheint zunächst der Einheitsbeitrag als stabilisierungspolitisch günstiger, da das verfügbare Einkommen im Falle seiner Anwendung stärker ansteigt als im Falle der Anwendung der einkommensorientierten Beitragsbelastung. Berücksichtigt man jedoch die Möglichkeit einer wenn auch atypischen Abnahme der Einkommen im Konjunkturabschwung, dann muß dieses Urteil revidiert werden, weil das Element des fixen Beitrages in diesem Falle zu einer Verschärfung und das des einkommensproportionalen Beitrages zu einer Drosselung der Abwärtsbewegung führt. Zusammenfassend kann deshalb eine stabilisierungspolitische Überlegenheit der einkommensorientierten Beitragsbelastung festgestellt werden.

b) Beschränkte versus unbeschränkte Entzugsautomatik

Die stabilisierungspolitische Wirkung der Alternative der beschränkten Entzugsautomatik wird in entscheidendem Umfang von der Art der jeweiligen Institutionalisierung der Beitragsbemessungsgrenze geprägt.

Ist die Beitragsbemessungsgrenze als Konstante institutionalisiert, so werden die Beitragseinnahmen in einem System mit einer beschränkten Entzugsautomatik selbst bei gleichem Beitragssatz ständig hinter denen eines Systems mit unbeschränkter Entzugsautomatik zurückbleiben, da sich steigende Einkommen nicht in proportional steigenden Einnahmen niederschlagen. Die Einkommenserhöhungen in der Gruppe der bisher über der Beitragsbemessungsgrenze gelegenen Einkommensbezieher nämlich werden von der Entzugsautomatik ebenso wenig betroffen wie die Einkommenserhöhungen, die zu einem Überschreiten der Beitragsbemessungsgrenze führen. Die Einnahmenelastizität in einem System mit konstanter Beitragsbemessungsgrenze ist demzufolge stets kleiner als die Einnahmenelastizität in einem System mit genereller Entzugsauto-

matik. Die konstante Beitragsbemessungsgrenze ist somit im Vergleich zur unbeschränkten Entzugsautomatik im Abschwung als stabilisierungspolitisch positiv und im Aufschwung als stabilisierungspolitisch negativ zu beurteilen.

Aus finanztechnischen Gründen allerdings wird die Beitragsbemessungsgrenze in der Regel nicht konstant gehalten, sondern in ihrer Höhe entweder direkt an der Entwicklung der Ausgaben ausgerichtet oder aber autonom verändert. Entscheidend für die stabilisierungspolitische Bedeutung der Alternative zwischen der beschränkten und der unbeschränkten Entzugsautomatik ist damit das Verhältnis zwischen der Wachstumsrate der Beitragsbemessungsgrenze und der der versicherungspflichtigen Einkommen.

Ein stabilisierungspolitischer Vorteil der beschränkten Entzugsautomatik gegenüber der generellen Entzugsautomatik ergäbe sich dann, wenn die Beitragseinnahmen im Aufschwung vergleichsweise stärker und im Abschwung vergleichsweise schwächer ansteigen würden. Es soll daher nach den Voraussetzungen gesucht werden, unter denen sich dieser Sachverhalt ergibt.

Als erste Voraussetzung könnte dabei genannt werden, daß die Wachstumsrate der Beitragsbemessungsgrenze im Aufschwung stets größer und im Abschwung stets kleiner ausfällt als die Wachstumsrate der versicherungspflichtigen Einkommen. Dieser Annahme liegt die Vorstellung zugrunde, daß im Aufschwung Einkommensteile, die bei gleichen Wachstumsraten von Beitragsbemessungsgrenze und Bezugsgröße beitragsfrei geblieben wären, nunmehr der Beitragspflicht unterworfen würden und sich in einer entsprechenden Erhöhung des Beitragsaufkommens niederschlägen. Im Abschwung hingegen würden Einkommensteile, die bei gleichen Wachstumsraten von Bezugsgröße und Bei-

tragsbemessungsgrenze beitragspflichtig gewesen wären, von der Beitragspflicht befreit; es wäre demzufolge eine stabilisierungspolitisch günstige Verminderung des Zuwachses an Beitragsaufkommen zu verzeichnen.

Diese Voraussetzung indes ist keine Bedingung für eine stabilisierungspolitische Überlegenheit der Rentenversicherung mit beschränkter Entzugsautomatik. Ihr alleiniges Vorliegen reicht nicht aus, um diese Überlegenheit herbeizuführen. Entscheidend für die Tatsache, ob die Konstruktion einer Beitragsbemessungsgrenze zu einer relativen Erhöhung bzw. Verminderung des Zuwachses des Beitragsaufkommens gegenüber dem Aufkommen bei einer Konstruktion ohne Beitragsbemessungsgrenze führt, ist nicht eine entsprechende Veränderung der Beitragsbemessungsgrenze. Ausschlaggebend ist vielmehr das Ausmaß, in dem eine derartige Veränderung für den einzelnen Beitragszahler relevant wird, d.h. das Ausmaß, in dem die Steigerung seines Individualeinkommens tatsächlich von einer relativen Beitragsmehrbelastung bzw. -minderbelastung betroffen wird.

Eine stabilisierungspolitisch günstige Wirkung der Beitragsbemessungsgrenze setzt demnach weniger die Tatsache voraus, daß die Beitragsbemessungsgrenze mehr oder weniger stark ansteigt als die allgemeine Bezugsgröße, als vielmehr die Tatsache, daß dieses Verhältnis im einzelnen bei den bisher über bzw. unter der Beitragsbemessungsgrenze gelegenen Einkommen gewahrt ist. Steigen nämlich die bisher über der Beitragsbemessungsgrenze gelegenen Einkommen relativ stark und die bisher unter der Beitragsbemessungsgrenze gelegenen Einkommen relativ schwach an, so ist selbst bei einer positiven Differenz zwischen den Wachstumsraten von Beitragsbemessungsgrenze und Bezugsgröße keine entsprechende positive Differenz zwischen den Wachstumsraten der Beitragsaufkommen im Falle der alternativen Anwendung der beiden Möglichkeiten zur Regelung des Beitragsbemessungsverfahrens zu verzeichnen. Dies ist erst dann der Fall, wenn die Einkommenssteigerung in den bisher über der

Beitragsbemessungsgrenze gelegenen Klassen geringer als die Steigerung der Beitragsbemessungsgrenze ist. Umgekehrt wird eine negative Differenz zwischen der Wachstumsrate der Beitragsbemessungsgrenze und der der Bezugsgröße nur dann zu einer entsprechenden negativen Differenz in den alternativen Beitragsaufkommen führen, wenn die bisher unter der Beitragsbemessungsgrenze gelegenen Einkommen schwächer als die bisher darüber gelegenen Einkommen angesteigen sind.

Die Institutionalisierung einer Beitragsbemessungsgrenze kann demnach die Realisierung der stabilisierungspolitischen Zielsetzung sowohl hemmen als auch fördern. Prinzipiell gilt hier der Zusammenhang, daß Beitragsbemessungsgrenzen, die im Konjunkturaufschwung weniger häufig bzw. weniger stark überschritten werden als im Konjunkturabschwung, die antizyklischen Auswirkungen einkommensorientierter Rentenversicherungsbeiträge erhöhen; umgekehrt werden diese antizyklischen Effekte verringert, wenn die Beitragsbemessungsgrenzen im Aufschwung stärker bzw. häufiger als im Abschwung überschritten werden. Welcher Effekt im einzelnen eintritt, hängt sowohl von der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze als auch von der der individuellen Einkommen ab. Eine eindeutige stabilisierungspolitische Überlegenheit des einen oder anderen Konzeptes kann somit nicht konstatiert werden. In Anbetracht der Gefahr negativer stabilisierungspolitischer Auswirkungen der Beitragsbemessungsgrenze kann jedoch argumentiert werden, daß der Konzeption einer unbeschränkten Entzugsautomatik der stabilisierungspolitische Vorrang vor der einer durch eine Beitragsbemessungsgrenze beschränkten Entzugsautomatik eingeräumt werden kann.

c) Zusammenfassung

Von den Alternativen zur Regelung der Beitragsbelastung kann den vorausgegangenen Ausführungen zufolge

die Alternative der einkommensorientierten Beitragsbelastung mit einer unbeschränkten Entzugsautomatik als die stabilisierungspolitisch günstigste Gestaltungsmöglichkeit bezeichnet werden.

III. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung

Die Alternativen zur Regelung der personellen Reichweite bestimmen den jeweiligen Personenkreis, der in das Sicherungssystem einbezogen wird. Sie determinieren damit sowohl den Kreis der Beitragszahler als auch den Kreis der Leistungsbezieher. Stabilisierungspolitisch relevant ist indes primär der erstgenannte Sachverhalt. Die Veränderung des Beitragsaufkommens nämlich ist eine direkte Funktion der Zusammensetzung des Kreises der Beitragszahler, während die Veränderung des Leistungsvolumens in erster Linie vom gewählten Modus der Rentenanpassung und erst in zweiter Linie von der personellen Reichweite des Versicherungssystemes abhängt. Aus diesem Grund sollen an dieser Stelle allein die Einnahmeneffekte im Falle der Anwendung der unterschiedlichen Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite analysiert werden. Unterschiedliche Einnahmeneffekte können nur dann auftreten, wenn das Verfahren der Beitragsentrichtung mittels eines einheitlichen Beitragssatzes auf die Einkommen der Versicherten zur Anwendung gelangt; dieser Fall wird im folgenden unterstellt. Eine entsprechende Darstellung der Ausgabeneffekte erfolgt im Rahmen der Behandlung des Komplexes der Rentenanpassung.¹⁾

1) Vgl. hierzu S. 127 ff.

1. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite

An Gestaltungsmöglichkeiten zur Regelung der personellen Reichweite bestehen das System der offenen und das der geschlossenen Rentenversicherung.

a) Die geschlossene Rentenversicherung - Theoretische Gestaltungsmöglichkeiten und reale Erscheinungsform

Das System der geschlossenen Rentenversicherung bezieht nicht alle Glieder einer Gesellschaft in die Pflichtversicherung ein, denn seine Sicherungsgarantie erstreckt sich nur auf einen Teil der Bevölkerung eines Landes. Die ihm zugrunde gelegten Bestimmungsprinzipien sind die der Freiheit, Selbstverantwortung und Schutzbedürftigkeit.

Den Prinzipien der Freiheit und Selbstverantwortung des einzelnen entsprechend wird die Auffassung vertreten, es sei generell Aufgabe jedes einzelnen Individuums, sich selbst gegen die sozialen Risiken abzusichern. Dabei fordert die Freiheitsvorstellung, daß jeder nach seinem freien Willen darüber zu entscheiden hat, wie er für die Zukunft vorsorgt.¹⁾ Sie berührt damit auch zugleich die Selbstverantwortung des Menschen, "da sie zu seiner Handlungsfreiheit im engen Verhältnis steht. Die Selbstverantwortung ist Ausfluß der Freiheit, so daß jede Ausweitung der persönlichen Freiheit das Maß der Selbstverantwortung erhöht und jede Einschränkung dem einzelnen Selbstverantwortung abnimmt."²⁾ Eine wirksame Eigenvorsorge liegt dabei zugleich auch im allgemeinen Interesse des Staates, da sich dadurch entsprechende staatliche Hilfeleistungen

1) Vgl. Alex, Laszlo: a.a.O., S. 14

2) Winterstein, Helmut: Soziale Sicherung im Spannungsfeld von Freiheit und Bindung, in: Deutsche Versicherungszeitschrift, Jg. 24/5 (Mai 1970), S. 102

für den Fall des Eintrittes der sozialen Risiken erübrigen. Dieses Interesse läßt sich auch staatspolitisch motivieren, wenn man annimmt, daß ungesicherte Individuen im Falle des wirtschaftlichen Schiffbruches eine Gefahr für die Sicherheit anderer und für die Stabilität der Ordnung überhaupt bilden.¹⁾

Ergänzend zu den Prinzipien der Freiheit und Selbstverantwortung tritt das der Schutzbedürftigkeit. Da nämlich - wie bereits dargestellt - in jeder Gesellschaft ein gewisser Teil ihrer Glieder nicht in der Lage sein wird, das vom Gesamtinteresse geforderte Ausmaß an individueller Daseinsgestaltung aus eigener Kraft zu schaffen, steht jede Gesellschaft vor der Aufgabe der Sicherung dieser "sozial Schwachen".²⁾ Für diese Gesellschaftsgruppen muß demzufolge ein der Eigenvorsorge übergeordnetes Sicherungssystem geschaffen werden. Dies wird dadurch erreicht, daß die Einzelindividuen ihrer ökonomischen Leistungsfähigkeit entsprechend Beiträge an eine Sicherungsinstitution entrichten, die ihnen dafür beim Eintritt des Versicherungsfalles unter Zuhilfenahme auch anderer Finanzierungsquellen eine ausreichende Versorgung gewährleistet. Das Prinzip der Freiheit wird für diese schutzbedürftigen Wirtschaftssubjekte durchbrochen und durch einen Rechtsanspruch auf Leistung ersetzt.³⁾

Erkennt man nunmehr die Prinzipien der Freiheit und Selbstverantwortung als tragende Normen der Gesellschaft an, so ergibt sich daraus automatisch die Forderung nach einer Begrenzung des Kreises der in das Zwangssicherungssystem einzubezie-

1) Vgl. Giersch, Herbert: a.a.O., S. 85

2) Vgl. hierzu Ausführungen auf S. 29 f.

3) Vgl. Fürstenberg, Horst: Die Alterssicherung der freien Berufe. Eine sozialpolitische und sozialgeschichtliche Untersuchung ihrer Möglichkeiten und Grenzen, Diss. Berlin 1961, S. 19

henden Personen und damit zur Schaffung eines geschlossenen Sicherungssystemes. Eine zwangsweise Einbeziehung in die Sicherungsgemeinschaft darf in diesem Falle nur beim Vorliegen von Schutzbedürftigkeit erfolgen.

Dieser Gedankengang hat seinen Niederschlag im sogenannten Subsidiaritätsprinzip gefunden, das in seiner allgemeinen Form besagt, daß umfassendere Gemeinschaften keine Aufgaben übernehmen sollten, die der Einzelmensch allein meistern könne und ein Eingreifen von übergeordneten Sozialgebilden erst dann erfolgen sollte, wenn der einzelne seine Aufgabe von vornherein nicht erfüllen könne oder bei der Erfüllung der Aufgabe versage.¹⁾ Dieses Subsidiaritätsprinzip dient als Gestaltungsnorm der ersten Alternative zur Regelung der personellen Reichweite eines Systems der sozialen Sicherheit.

Dem Subsidiaritätsprinzip gemäß sollen die Möglichkeiten der Selbsthilfe ausgeschöpft sein, wenn Fremdhilfe gefordert wird.²⁾ Es tritt daher das Problem auf, zu entscheiden, an welchem Punkt nun genau die Grenze zwischen Freiheit und Zwang, zwischen Eigenvorsorge und Fremdvorsorge, gezogen werden soll. Die Schwierigkeiten, das Prinzip anzuwenden, bestehen im allgemeinen darin, eine Übereinstimmung darüber zu erzielen, was der Einzelmensch objektiv leisten kann.³⁾ Es kann keine allgemein gültige Regelung bezüglich einer Grenzziehung getroffen werden. Niemals kann die wirkliche, sondern stets nur die mutmaßliche Schutzbedürftigkeit für die Einbeziehung in die soziale Rentenversicherung festgestellt werden.⁴⁾

1) Vgl. Achinger, Hans, Höffner, Joseph, Muthesius, Hans, Neundörfer, Ludwig: Neuordnung der sozialen Leistungen, Köln 1955, S. 22 ff.

2) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 97

3) Vgl. ebenda

4) Vgl. Scholz, Erika: a.a.O., S. 129 f.

Eine klare und eindeutige Antwort auf die Frage, wann selbst diese mutmaßliche Schutzbedürftigkeit vorliegt, kann nur dann gegeben werden, wenn Entscheidungskriterien für ihr Vorliegen vorhanden sind. Zu diesem Zweck gelangen zwei Indikatoren zur Anwendung, die - alternativ und kombiniert verwendet - zu drei Möglichkeiten der institutionellen Ausgestaltung eines Systemes der geschlossenen Rentenversicherung führen. Diese Indikatoren sind an sozialökonomische bzw. individualwirtschaftliche Faktoren gebunden.¹⁾ Sie führen zu einem an soziologischen bzw. materiellen Gegebenheiten orientierten Abgrenzungsmechanismus bezüglich der Gestaltung der personellen Reichweite des Rentenversicherungssystems.

Das Kriterium der Abgrenzung der Versicherungszugehörigkeit nach sozialökonomischen Aspekten regelt die Frage, wann Schutzbedürftigkeit besteht dadurch, daß es die Stellung der Einzelindividuen im Wirtschaftsprozeß als Entscheidungsparameter verwendet. Die Masse der Erwerbstätigen wird in zwei Klassen aufgespalten, und zwar in die Selbständigen und die abhängig erwerbstätigen Wirtschaftssubjekte. Hierbei wird lediglich die Klasse der abhängig Erwerbstätigen für schutzbedürftig gehalten und deshalb der Versicherungspflicht unterworfen. Die Selbständigen hingegen bleiben von der Versicherung ausgeschlossen, weil von ihnen auf Grund ihres sozialen und gesellschaftlichen Status erwartet wird, daß sie eine individuelle Vorsorge treffen würden.²⁾

Hinsichtlich der Ausgestaltung der an der sozialökonomischen Stellung motivierten Begrenzung der Versi-

1) Vgl. Schönlank, Liselotte: a.a.O., S. 14

2) Vgl. Paschek, Winfried: Zur Problematik der Versicherungspflicht in den gesetzlichen Rentenversicherungen, Diss. Bonn 1968, S. 36

cherungszugehörigkeit kommen vor allem zwei Möglichkeiten in Frage. Die eine Variante bezieht grundsätzlich alle Unselbständigen in die Versicherung ein, während die andere Variante die Versicherungspflicht auf die Kategorie der Arbeiter beschränkt und die Angestellten von der Versicherung ausschließt. Die zweite Alternative indes hat lediglich eine rein historische Bedeutung, da sich die Grenzen zwischen Arbeitern und Angestellten bezüglich der materiellen und gesellschaftlichen Situation weitestgehend verwischt haben und keinerlei Anhaltspunkte für unterschiedliche Grade der Schutzbedürftigkeit in beiden Klassen mehr bestehen.¹⁾ Eine Abgrenzung nach der Art des ausgeübten Berufes erweist sich als unpraktikabel.

Im Gegensatz zur sozialökonomisch orientierten Form der geschlossenen Rentenversicherung, die das Individuum lediglich in seiner sozialökonomischen Stellung erfassen und somit nur ganze Personengruppen berücksichtigen kann²⁾, kann das Kriterium der Abgrenzung nach individualwirtschaftlichen Kriterien der persönlichen Lebenslage des einzelnen Rechnung tragen. "Als 'Lebenslage' eines Menschen gilt dabei der Spielraum für die Befriedigung seiner Bedürfnisse (Interessen), den ihm nachhaltig die äußeren Umstände gewähren."³⁾ Sie kann im allgemeinen mit dem Einkommen einer Person identifiziert werden, das die ökonomische Grundlage für eben diese Bedürfnisbefriedigung bildet.

Als Hauptargument für eine derartige Differenzierung der Versicherungspflicht nach der Lebenslage wird angeführt, daß Not nicht von Schichten, sondern von

1) Vgl. Bethusy-Huc, Viola, Gräfin von: Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965, S. 53

2) Vgl. Schweiger, Paula: Sozialversicherung und Wirtschaftsablauf, Diss. München 1928, S. 8

3) Weisser, Gerhard: Sozialpolitik, a.a.O., S. 411

physischen Personen empfunden werde, mögen sie nun unter bestimmten sozialen Aspekten Gruppen oder auch Klassen sein.¹⁾ So sei das Gros der Selbständigen hinsichtlich seines Einkommens, wenn auch nicht in allen Fragen der Lebenssicherung, den durch eine gruppenspezifische Sicherungsinstitution erfaßten Teilen der Bevölkerung höchstens gleichgestellt und oft unterlegen.²⁾ Dies wird deutlich, wenn man den Begriff "Selbständige" in seine potentiellen Erscheinungsformen zerlegt. "Ein buntes Strukturbild führt vom "Arbeiter auf eigene Rechnung", dem Landwirt mit nur geringem Bodenbesitz, dem Kleingewerbetreibenden und mittleren Handwerker, dem freiberuflich Schaffenden, dem selbständigen Akademiker und dem mittleren Unternehmer mit einer relativ begrenzten Zahl zusätzlicher Arbeitskräfte bis hin zum kapitalintensiven Großunternehmen mit marktbeherrschenden Einflüssen."³⁾ Selbständigkeit ist demnach zwar eine in mancher Eigenschaft recht beachtliche juristische Position, die aber keineswegs durchgehend eine wirtschaftliche Eigenständigkeit bedeutet.⁴⁾ Ein entsprechendes Schlaglicht auf die Fragwürdigkeit der üblichen Sozial-Status-Kategorien wirft zudem noch die Tatsache, daß die meisten Akteure des industriellen Managements im Angestelltenverhältnis stehen.⁵⁾ Die Vorstellung, daß die Selbständigen für sich selbst aufkommen könnten, ist geschichtlich überholt und es ergibt sich die zwingende Konsequenz, daß grundsätzlich auch die Selbständigen dem Abgrenzungsmechanismus zur Regelung der Versicherungszugehörigkeit zu unterwerfen sind.

- 1) Vgl. Weisser, Gerhard: Sozialversicherung und Sozialstruktur, in: Sozialer Fortschritt, 12. Jg. 1963, S. 13
- 2) Vgl. Achinger, Hans: Sozialpolitik als Gesellschaftspolitik, Hamburg 1958, S. 96
- 3) Göseke, Gerhard: Verteilung und Schichtung der Einkommen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1955 - 1959, Berlin 1963, S. 39
- 4) Vgl. Bethusy-Huc, Viola Gräfin von: Das Sozialleistungssystem..., a.a.O., S. 51
- 5) Vgl. ebenda

Dieser Forderung kommt das Kriterium der Abgrenzung der personellen Reichweite nach individualwirtschaftlichen Gesichtspunkten entgegen, da es Rückschlüsse auf die mutmaßliche Schutzbedürftigkeit des einzelnen ziehen kann, indem es sich an der Höhe seines Einkommens orientiert. Diesem Abgrenzungskriterium liegt die Auffassung zugrunde, daß die besser verdienenden Schichten in der Lage seien, selbst für ihre wirtschaftliche Sicherung vorzusorgen, und deshalb eine obere Grenze festgelegt werden müsse, deren Überschreiten für den einzelnen zum Fortfall der Versicherungspflicht führe.¹⁾ Diese "Versicherungspflichtgrenze soll den Kreis derer, denen eine Pflichtvorsorge zugemutet wird, gegenüber denjenigen abgrenzen, bei denen die freiwillige Selbstvorsorge mit Sicherheit vermutet wird".²⁾

So optimal die Anwendung des Kriteriums der Abgrenzung nach individualwirtschaftlichen Aspekten bei Vorgabe der Maximen von Freiheit und Selbstverantwortung des Einzelmenschen indes theoretisch auch erscheinen mag, so muß sie doch als unpraktikabel bezeichnet werden. Die Ursache dafür ist darin zu suchen, daß eine Abgrenzung nach dem Einkommen lediglich statische, keinesfalls aber dynamische Züge tragen kann. "Bestenfalls kann man doch wohl nur sagen, daß dieser oder jener, diese oder jene Gruppe auf Grund ihrer Einkommen heute in der Lage ist, für eine Sicherung selbst aufzukommen; trotzdem muß die Öffentlichkeit damit rechnen, daß auch diese Menschen einmal auf öffentliche Hilfe angewiesen sind."³⁾ Der einzelne Bürger mag zwar heute als nicht schutzbedürftig bezeichnet werden, da er über ein hohes Einkommen verfügt; jedoch

1) Vgl. Jahn, Kurt: a.a.O., S. 69

2) Sozialenquête, Ziffer 343

3) Preller, Ludwig: Soziale Sicherung, nicht Rentenpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 2. Jg. 1953, S. 270

ist damit noch nicht gesagt, daß dies auch in Zukunft so bleiben wird.¹⁾ Es erscheint nach alledem unmöglich, zu einer brauchbaren Lösung zu kommen, wenn bei der Prüfung des Vorliegens von Schutzbedürftigkeit allein vom Gegenwartseinkommen ausgegangen wird.²⁾

Die beiden Alternativen zur Regelung der personellen Reichweite eines geschlossenen Rentenversicherungssystems können auch miteinander kombiniert werden. Eine derartige simultane Anwendung dieser beiden Kriterien wirkt sich dahingehend aus, daß alle Mitglieder einer sozialökonomischen Gruppe, in diesem Falle der Arbeitnehmerschaft, deren Einkommen unterhalb einer bestimmten Versicherungspflichtgrenze liegt, zwangsweise in die gesetzliche Rentenversicherung einbezogen werden. Sie berücksichtigt, daß der Arbeitnehmer nicht mehr funktionell "arm" ist,³⁾ sondern daß im Gegenteil eine beträchtliche Spannbreite zwischen niedrigen Einkommen und Spitzeneinkommen liegt, denn wenn sowohl im Bereich der Arbeiter als auch besonders im Bereich der Angestellten ausgesprochene Spitzeneinkommen zu verzeichnen sind, dann gilt es, deren Bezieher nach der Forderung des Subsidiaritätsprinzipes von der Versicherungszugehörigkeit auszuschließen.

Bezüglich der tatsächlichen Anwendbarkeit dieses Abgrenzungsprinzips indes stößt man auch hier auf die Schwierigkeit, theoretische Forderungen und praktische Möglichkeiten in Übereinstimmung zu bringen, denn auch hier existiert das bereits abgehandelte Problem von Statik und Dynamik bezüglich der Schutzbedürftigkeit.

1) Vgl. Paschek, Winfried: a.a.O., S. 73 ff.

2) Vgl. ebenda, S. 74

3) Vgl. Schreiber, Wilfrid: Existenzsicherheit, a.a.O., S. 9

In sozialpolitischer Sicht ist die historische Entwicklung seit der Einführung der Sozialversicherungsinstitutionen determiniert durch eine ständige Abnahme der Zahl der Typen von Systemen der geschlossenen Rentenversicherung. Ursprünglich vorhandene Differenzierungen im Hinblick auf arbeitsrechtlich unterschiedlich behandelte Gruppen von abhängig Erwerbstätigen sind ebenso eliminiert worden wie diejenigen Versicherungstypen, die sich in irgendeiner Form an der individualwirtschaftlichen Leistungsfähigkeit orientiert haben. Insbesondere die Zeit nach dem zweiten Weltkrieg ist durch den Abbau vorhandener Versicherungspflichtgrenzen in den einzelnen Rentenversicherungen gekennzeichnet. In Europa ist die letzte noch bestehende Versicherungspflichtgrenze in der deutschen Rentenversicherung der Angestellten mit Wirkung vom 1. Januar 1968 an gefallen.

Die dominante - und im folgenden allein abgehandelte - empirische Erscheinungsform der geschlossenen Rentenversicherung ist demzufolge die Variante, die sich an der soziologischen Stellung des einzelnen Erwerbstätigen orientiert und prinzipiell alle Arbeitnehmer der Versicherungspflicht unterwirft. Dieses Sicherungssystem aber kann dabei niemals ein sozial- und gesellschaftspolitisches Optimum darstellen, denn das einzige Abgrenzungskriterium, das zu einem derartigen Optimum führen würde, nämlich die Erfassung des einzelnen in seiner individuellen Situation im Zeitablauf, erweist sich als unpraktikabel.¹⁾

b) Die offene Rentenversicherung

Im Gegensatz zur geschlossenen Rentenversicherung umfaßt das System der offenen Rentenversicherung alle erwerbs-

1) Vgl. Paschek, Winfried: a.a.O., S. 159

tätigen Mitglieder einer Gesellschaft; sein Sicherungsversprechen erstreckt sich auf die gesamte aktive Erwerbsbevölkerung eines Landes.¹⁾

Seine Institutionalisierung basiert auf einem Werturteil, das der Schutzbedürftigkeit, und zwar sowohl der bestehenden als auch der mutmaßlichen und möglicherweise auftretenden Schutzbedürftigkeit, den Vorrang vor den Prinzipien der Freiheit und Selbstverantwortung einräumt. Dieser Stilwandel in den Prioritäten ist nicht zuletzt als Ergebnis der wirtschaftlichen und politischen Folgen des zweiten Weltkrieges zu werten, die deutlich aufgezeigt haben, daß wirksame Eigenvorsorge, wenn überhaupt, dann nur auf dem Boden wirtschaftlicher und politischer Stabilität möglich ist. Über dieses praktische Argument hinaus wird die Forderung nach einer offenen Rentenversicherung auch mit ethischen Prinzipien wie Gleichheit, Gerechtigkeit und Wahrung der Menschenwürde motiviert;²⁾ ein näheres Eingehen auf diese Prinzipien und ihren definitiven Inhalt indes würde den Rahmen des gestellten Themas überschreiten.

Die oben geprägte Definition der offenen Rentenversicherung steht zwar in einer formalen Betrachtung im Widerspruch zur allgemeinen Auslegung des Begriffes eines offenen Sicherungssystems, nach der alle Mitglieder einer Gesellschaft Anspruch auf eine Einbeziehung in das jeweilige Sicherungssystem haben. In materieller Sicht aber, d.h. unter Bezugnahme auf die Zielsetzung der Rentenversicherung, nämlich die Sicherstellung

1) Ausgenommen können die Gruppen sein, bei denen keinerlei Sicherungsbedürfnis vorhanden ist, wie z.B. Beamte, und sonstige Staatsbedienstete.

2) Vgl. Giersch, Herbert: a.a.O., S. 85
Vgl. Weisser, Gerhard: Sozialversicherung und Sozialstruktur..., a.a.O., S. 12 f.
Vgl. Bergmann, Theodor: Soziale Sicherung und landwirtschaftliche Bevölkerung, Veröffentlichungen der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn 1956, S. 91 ff.

der Substitution von Erwerbseinkommen durch Sozialeinkommen, erweist sich diese Definition als angemessen.

2. Offene und geschlossene Rentenversicherung in stabilisierungspolitischer Sicht

Wie aus der isolierten Betrachtung der Einnahmenseite im Rahmen der automatischen Stabilisierungspolitik hervorgeht, sollen die Beitragseinnahmen der Rentenversicherung im Aufschwung schneller und im Abschwung langsamer ansteigen als das Volkseinkommen.¹⁾ Die stabilisierungspolitische Bedeutung der Alternativen der offenen bzw. geschlossenen Rentenversicherung kann deshalb dadurch veranschaulicht werden, daß man die im Falle ihrer Anwendung auftretenden Auswirkungen bezüglich dieser stabilisierungspolitischen Forderung aufzeigt. Die stabilisierungspolitischen Auswirkungen dieser Gestaltungsalternativen können somit durch eine Interpretation der im Falle ihrer Anwendung evtl. auftretenden Unterschiede bezüglich der Elastizität der Beitragseinnahmen gegenüber den Veränderungen des Volkseinkommens im Verlauf des Wachstumszyklus dargestellt werden. Die potentiellen Unterschiede in den Elastizitäten können dabei daraus resultieren, daß bei der offenen Rentenversicherung sowohl die kontrakt- als auch die residualbestimmten Einkommen und bei der geschlossenen Rentenversicherung lediglich die kontraktbestimmten Einkommen vom Entzugsmechanismus des konstanten Beitragssatzes erfaßt werden. Treten nunmehr Unterschiede in der Entwicklung der Summe der jeweils beitragspflichtigen Einkommen auf, so schlagen sich diese Unterschiede automatisch auch in unterschiedlichen Einnahmenelastizitäten nieder. Verläuft hingegen die Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen in beiden Versicherungstypen synchron, so ergeben sich

1) Vgl. S. 55 f.

keinerlei stabilisierungspolitische Konsequenzen. Gültige Schlußfolgerungen über die stabilisierungspolitische Bedeutung der Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite der Rentenversicherung können deshalb nur aus einer empirisch-gehaltvollen Theorie über die Einkommensverteilung im Konjunkturverlauf abgeleitet werden.

Theorien über die Einkommensverteilung im Konjunkturverlauf aber existieren nur in Form von Theorien über die Veränderungen von Lohn- und Gewinnquoten bzw. von Lohn- und Gewinnsummen. Lohn- und Gewinnquoten bzw. Lohn- und Gewinnsummen aber können die Verteilung des Volkseinkommens nur nach Einkommensarten, nicht aber nach Einkommensbeziehern aufzeigen.¹⁾ In den verwendeten Gewinnbegriff nämlich gehen nicht nur Einkommen aus eigentlicher Unternehmertätigkeit, sondern auch Einkommen aus Vermögen, Zinsen, Mieten und Pachten ein, die nicht nur den Selbständigen, sondern auch den unselbstständig Erwerbstätigen zufließen;²⁾ er enthält darüber hinaus noch das Element der unverteilter Gewinne der Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit, das die Schwankungen der wirtschaftlichen Aktivität bekanntlich in besonderem Maße widerspiegelt.³⁾ Aus den Veränderungen der Quoten bzw. Summen können demnach keine eindeutigen Schlüsse bezüglich der Verteilung des Erwerbseinkommens der privaten Haushalte auf Unternehmer- und Arbeitnehmerhaushalte gezogen werden.

-
- 1) Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1965/66: Stabilisierung ohne Stagnation, Stuttgart-Mainz 1965, Ziffer 90
 - 2) Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1970/71: Konjunktur im Umbruch - Risiken und Chancen, Stuttgart-Mainz 1970, Ziffer 246
 - 3) Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1964/65: Stabiles Geld - stetiges Wachstum, Stuttgart-Mainz 1964, Ziffer 127

Gerade die Kenntnis dieser Verteilung bzw. ihrer Veränderung im Konjunkturverlauf aber ist im Hinblick auf die Fragestellung von zentraler Bedeutung, da sie eo ipso zu entsprechenden Kenntnissen bezüglich der Entwicklung der Beitragseinnahmen führt. Es gilt deshalb, nach einer plausiblen Näherungslösung zu suchen. Eine derartige Näherungslösung kann darin gesehen werden, daß man von den Elementen der unverteilter Gewinne bzw. der Einkommen aus Vermögen, Zinsen, Mieten und Pachten abstrahiert und die Bewegungen der Lohn- und Gewinnquote bzw. Lohn- und Gewinnsumme als typisch für die Bewegungen der Verteilung der Einkommen aus privater Erwerbstätigkeit auf Unternehmer und Arbeitnehmer ansieht.

Empirische Untersuchungen, die für verschiedene Länder und länger zurückliegende Zeiträume durchgeführt worden sind, haben nunmehr nachgewiesen, daß die Gewinne im Aufschwung stärker ansteigen als die Löhne, während im Abschwung die umgekehrte Tendenz zu verzeichnen ist, so daß die Lohnquote im Abschwung steigt und im Aufschwung sinkt.¹⁾ Die daraus abgeleitete Theorie vom antizyklischen Verhalten der Lohnquote indes kann nicht zum Ansatzpunkt entsprechender logischer Deduktionen gemacht werden, weil neuere empirische Untersuchungen ihre Gültigkeit als nicht mehr gegeben erscheinen lassen. So konstatiert der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung in seinem Jahresgutachten 1965/66 eine trotz zweier Wachstumszyklen aufgetretene kontinuierliche Erhöhung der Lohnquote.²⁾ Dieser Sachverhalt deckt sich mit den von Berle in einer

1) Vgl. Krelle, Wilhelm: Bestimmungsgründe der Einkommensverteilung in der modernen Wirtschaft, in: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 13, Berlin 1957, S. 59 ff.

2) Vgl. Der Sachverständigenrat ...: Stabilisierung ohne Stagnation..., Ziffer 91

für elf Länder durchgeführten empirischen Untersuchung ermittelten Ergebnissen.¹⁾

Als Ursache für diesen trendmäßigen Anstieg der Lohnquote wird ein allgemein zu beobachtender Anstieg des Anteiles der Unselbständigen an der Gesamtzahl der Erwerbstätigen angeführt.²⁾ Dieses Resultat basiert auf dem theoretischen Fundament, daß die Lohnquote wesentlich von der Struktur der Erwerbstätigen bestimmt wird und eine Änderung der Lohnquote prinzipiell auch bei unveränderten Individualeinkommen durch entsprechende Wandlungen in der Erwerbstätigenstruktur bewirkt werden kann. "Deshalb wird in einer Wirtschaft mit einem hohen Anteil der Selbständigen die Lohnquote niedrig liegen, während sie bei einem geringen prozentualen Anteil der Selbständigen ansteigt."³⁾ Aus diesem Grunde ist der trendmäßige Anstieg der Lohnquote angesichts der Tatsache, daß die Einkommensbezieher sich in immer größerem Maße aus Lohn- und Gehaltsempfängern rekrutieren, "im Grunde genommen genau das, was man normalerweise erwarten sollte. Umgekehrt implizierte eine stabile Lohn- und Gehaltsquote aufgrund der gleichzeitig stattfindenden Umstrukturierung der Wirtschaftsgesellschaft ganz eindeutig die relative Verelendung der unselbständig Beschäftigten".⁴⁾

Unter diesen gegenwärtigen Gegebenheiten erweist es sich als zweckmäßig, von der Theorie vom trendmäßigen Anstieg der Lohnquote auszugehen, wenn man bezüglich der Fragestellung zu brauchbaren Ergebnissen gelangen will. Diese Theorie bringt zum Ausdruck, daß die Lohn- und Gehaltssumme ständig stärker ansteigt als die Einkommen aus selbständiger Erwerbstätigkeit. Bevor jedoch

- 1) Vgl. Berié, Hans: Entstehung und Verteilung des Sozialproduktes und Privatverbrauch im internationalen Vergleich, in: Bundesarbeitsblatt, 14. Jg. 1963, S. 457
- 2) Vgl. Der Sachverständigenrat...: Stabilisierung ohne Stagnation..., Ziffer 91
- 3) Vgl. Müller, Heinz: Nivellierung und Differenzierung der Arbeitseinkommen in Deutschland seit 1925, Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 13, Berlin 1954, S. 31
- 4) Vgl. Jeck, Albert: Wachstum und Verteilung des Volkseinkommens, Tübingen 1970, S. 3

aus diesem Sachverhalt Rückschlüsse auf die Elastizität der Beitragseinnahmen im System der offenen bzw. geschlossenen Rentenversicherung gezogen werden, muß allerdings geklärt werden, wie sich der den kontinuierlichen Anstieg der Lohnquote bewirkende Struktureffekt auf die Entwicklung der Beitragseinnahmen bei alternativer Anwendung der beiden Möglichkeiten zur Regelung der personellen Reichweite auswirkt.

Dieser Struktureffekt selbst kann prinzipiell aus zwei Komponenten resultieren, die im folgenden isoliert dargestellt werden sollen:

- a) Es besteht eine geringere Tendenz zur Gründung einer selbständigen Existenz. Das Absinken der Selbständigenquote wird in diesem Falle durch mangelnden Nachwuchs in der Population der Selbständigen bewirkt.
- β) Es besteht eine Tendenz zum Wechsel der sozialen Stellung, d.h. immer mehr Selbständige geben ihre wirtschaftliche Eigenständigkeit auf und wechseln ins Arbeiter- oder Angestelltenverhältnis über.

Im ersten Falle spiegelt sich der Struktureffekt voll im Beitragsaufkommen der alternativen Rentenversicherungssysteme wider. Die Lohn- und Gehaltssumme ist bei beiden Alternativen der vollen Beitragspflicht unterworfen. Weil die Lohn- und Gehaltssumme stärker ansteigt als die Gewinnsumme, sind die Zuwachsraten des Beitragsaufkommens in der geschlossenen Rentenversicherung kontinuierlich größer als die entsprechenden Zuwachsraten in einem System der offenen Rentenversicherung. Die Erhöhung der Lohnsumme führt nämlich in der geschlossenen Rentenversicherung zu einer proportionalen Erhöhung des Beitragsaufkommens, während das Beitragsaufkommen in der offenen Rentenversicherung infolge des geringeren Anstieges der residualbestimmten Einkommen unterpropor-

tional im Vergleich zur Erhöhung der Lohn- und Gehaltssumme ansteigt.

Im zweiten Falle führt der Anstieg der Lohn- und Gehaltssumme in der geschlossenen Rentenversicherung nicht automatisch zu einer entsprechenden proportionalen Erhöhung des Beitragsaufkommens. Hier bestehen wiederum zwei Möglichkeiten:

βα) Der Wechsel der sozialen Stellung ist mit einem Beginn der Versicherungspflicht in der geschlossenen Rentenversicherung verbunden. Jede Erhöhung der Lohnsumme, die aus einem Wechsel der sozialen Stellung resultiert, schlägt sich demzufolge in einer proportionalen Erhöhung des Beitragsaufkommens nieder. Dieser Sachverhalt entspricht der These, daß es nicht zuletzt das Streben nach sozialer Sicherheit sei, das die Selbständigen beim Vorliegen einer geschlossenen Rentenversicherung zu einem Wechsel der sozialen Stellung veranlasse.¹⁾

ββ) Der Wechsel der sozialen Stellung ist nicht mit einem generellen Beginn der Versicherungspflicht in der geschlossenen Rentenversicherung verknüpft. Dieser Tatbestand wird insbesondere dann auftreten, wenn die betreffenden Individuen bereits in einem derart fortgeschrittenen Alter stehen, aufgrund dessen eine Erfüllung der gesetzlich vorgeschriebenen Anwartschaftszeit nicht mehr möglich ist; er kann aber auch dann gegeben sein, wenn die betreffenden Individuen den Nachweis einer entsprechenden Privatversicherung erbringen können und einen Antrag auf Befreiung von der Pflichtversicherung stellen.

1) Vgl. Müller, J. Heinz: Determinanten der Lohnquote, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 19. Jg. 1963, S. 310

Welcher dieser beiden Effekte hier überwiegt, kann nicht eindeutig konstatiert werden. Plausibel ist jedoch die Annahme, daß die erste Möglichkeit überwiegen und der Wechsel der sozialen Stellung sich größtenteils in einem entsprechenden Anstieg des Beitragsaufkommens in der geschlossenen Rentenversicherung niederschlagen dürfte.

Da nunmehr in der Wirklichkeit beide Komponenten des Struktureffektes, d.h. sowohl α als auch β , gemeinsam auftreten werden, dürfte insgesamt die Tendenz vorherrschen, daß die Beitragseinnahmen in einem System der geschlossenen Rentenversicherung mit einer höheren Wachstumsrate zunehmen als die Beitragseinnahmen in einem System der offenen Rentenversicherung.

Die soeben durchgeführten Ableitungen basieren jedoch auf der Annahme der Gültigkeit des sogenannten "pay as you earn"-Prinzipes, das besagt, daß die Wirkung des Entzugsmechanismus der Rentenversicherungsbeiträge unmittelbar im Moment der Einkommensentstehung einsetzt. Dieses Prinzip indes ist lediglich bei der Beitragsabführung der abhängig Erwerbstätigen realisiert, bei der die Beiträge im Wege des Quellenabzugsverfahrens bei der Auszahlung der Löhne und Gehälter einbehalten und an den Versicherungsträger weitergeleitet werden. Bei der Beitragsabführung der Selbständigen hingegen kann jenes Prinzip nicht eingehalten werden. Die Einkommen der Selbständigen nämlich können erst nach Jahresende aufgrund einer entsprechenden Bilanz ermittelt werden; erst in diesem Augenblick werden die Einkommen der Selbständigen ersichtlich und erst jetzt können entsprechende Beiträge abgeführt werden. Die Beitragsentrichtung in empirisch realisierten Systemen der offenen Rentenversicherung wird für die Selbständigen deshalb jährlich fällig, wenn sie ihr Erwerbseinkommen in Verbindung mit der Einkommenssteuer dem Finanz-

amt melden.¹⁾ Eventuell eingeführte, im voraus zu erbringende einstweilige Abschlagszahlungen können den automatischen time-lag zwischen Einkommensentstehung und Beitragsentrichtung zwar verschleiern, nicht aber außer Kraft setzen.

Es gilt deshalb die Tatsache, daß sich die Veränderungen der Lohn- und Gehaltssumme prinzipiell im gleichen Kalenderjahr in einer Veränderung der Beitragseinnahmen widerspiegelt, die der Gewinne aber erst im nachfolgenden Kalenderjahr. Die oben abgeleitete Folgerung, daß die Beitragseinnahmen in einem System der geschlossenen Rentenversicherung kontinuierlich stärker ansteigen als in einer offenen Rentenversicherung, kann deshalb nur dann aufrecht erhalten werden, wenn die Wachstumsrate der Lohn- und Gehaltssumme im laufenden Jahr größer ist als die der Gewinne im Vorjahr. Ein Blick in die Statistik berechtigt dabei zu der Annahme, daß dieses Verhältnis im allgemeinen gegeben ist. Dieser Sachverhalt geht aus Tabelle 1 hervor.²⁾

Deshalb kann die Schlußfolgerung gezogen werden, daß die Elastizität des Beitragsaufkommens in einem System der geschlossenen Rentenversicherung ständig größer ist als in einem System der offenen Rentenversicherung. Die geschlossene Rentenversicherung kann daher aufgrund ihres Entzugsmechanismus im Aufschwung als stabilisierungspolitisch günstiger und im Abschwung als stabilisierungspolitisch ungünstiger bezeichnet werden als die offene Rentenversicherung. Eine eindeutige stabilisierungspolitische Überlegenheit des einen oder anderen Konzeptes kann demnach nicht festgestellt werden. Ein

1) Vgl. Schieckel, H.: Material zu den Gegenwartsproblemen der Sozialversicherung, München 1948, S. 251 f.
Vgl. Doberschütz, Klaus: Die soziale Sicherung des amerikanischen Bürgers, Sozialpolitische Schriften, Heft 19, Berlin 1966, S. 53

2) Vgl. Tab. 1, S. 107

Tabelle 1: Die Wachstumsraten der Einkommen der privaten Haushalte aus unselbständiger Erwerbstätigkeit und aus Unternehmertätigkeit für die Mitglieder der EWG in den Jahren 1961 - 1969¹⁾

	BRD ²⁾		Frankreich		Italien		Niederlande ²⁾		Belgien		Luxemburg ²⁾	
	A	U	A	U	A	U	A	U	A	U	A	U
1961	12,4	5,4	11,8	4,4	.	.	9,8	1,3	4,8	6,1	5,3	2,2
1962	10,6	3,4	13,2	12,2	16,5	10,9	10,0	2,5	9,8	2,2	6,4	5,5
1963	7,3	6,6	14,2	6,8	22,0	9,0	11,5	8,2	10,1	5,5	9,3	5,8
1964	9,4	10,0	11,4	5,7	11,8	5,8	19,2	15,9	12,4	12,0	14,8	7,3
1965	10,3	10,6	7,6	6,6	15,8	6,8	13,3	7,8	10,7	8,3	6,7	-2,2
1966	7,6	4,6	8,0	6,5	13,2	8,4	12,5	1,1	9,5	2,7	6,4	7,1
1967	0,2	-0,9	18,0	7,2	10,2	9,1	8,9	11,6	6,8	3,6	2,3	-0,2
1968	7,3	15,4	8,4	7,6	8,4	3,8	9,8	7,8	6,4	5,0	6,3	1,0
1969	12,6	6,4	12,4	10,7	9,0	9,1	13,6	8,9	16,8	5,9	.	.

1) Quelle: errechnet nach: Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften: Jahrbuch 1970, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1959 - 1969, o.O. 1970, S. 42, 74, 102, 134, 164 und 194
Hierbei ist

A = Wachstumsrate des Einkommens aus unselbständiger Erwerbstätigkeit

U = Wachstumsrate des Einkommens aus Unternehmertätigkeit

2) Im Einkommen der privaten Haushalte aus Unternehmertätigkeit sind auch die Einkommen aus Vermögen mit enthalten.

Urteil darüber, welche Alternative in stabilisierungspolitischer Sicht als günstiger bzw. ungünstiger zu bezeichnen ist, kann somit nur dann gefällt werden, wenn man die Wirkungen in den einzelnen Bewegungsrichtungen des Konjunkturablaufes gewichtet.

So könnte dem Argument zufolge, der Abschwung habe seine tieferen Wurzeln im vorausgegangenen Aufschwung,¹⁾ der Schluß gezogen werden, daß die geschlossene Rentenversicherung im Hinblick auf ihren Beitragsmechanismus als stabilisierungspolitisch günstiger zu bezeichnen ist, weil sie bewirkt, daß die Wachstumsraten des disponiblen Einkommens kleiner ausfallen als sie im Falle der Anwendung des Konzeptes der offenen Rentenversicherung ausfallen würden. Dadurch wird der Aufschwung gebremst und zugleich auch der aus diesem Aufschwung resultierende Abschwung relativ gemindert. Dieses Argument verliert jedoch gegenüber der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und sozialen Bedeutung der Bremsung von ohnedies nicht völlig vermeidbaren Abschwungstendenzen²⁾ seine Durchschlagskraft.³⁾ In diesen und allen weiteren Ausführungen wird demzufolge der Schwerpunkt auf die Wirkung in konjunkturellen Abschwungsphasen gelegt.

Aufgrund dieser Gewichtung ergibt sich in diesem Zusammenhang ein stabilisierungspolitischer Vorrang des Systemes der offenen Rentenversicherung.

1) Vgl. S. 7 f.

2) Vgl. S. 5

3) Ist ein großer Prozentsatz der Arbeitskräfte arbeitslos, so führt dies zu Unzufriedenheit in der Bevölkerung, die politische Katastrophen zur Folge haben kann. - Vgl. hierzu Kiesow, Helmut: a.a.O., S. 5 f.
Vgl. Giersch, Herbert: a.a.O., S. 19

IV. Die stabilisierungspolitische Bedeutung von Alternativen zur Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung

Jedes Rentenversicherungssystem muß an irgendeinem Zeitpunkt die Höhe der von ihm gewährten Renten an die wirtschaftliche Entwicklung anpassen. Dies resultiert aus dem Wachstumsprozeß, der sich in der modernen Volkswirtschaft in einer Steigerung der Nominaleinkommen niederschlägt, die von einer zwar langsamen, aber nichtsdestoweniger tendenziell steigenden Erhöhung des Preisniveaus begleitet ist.¹⁾ Die Bezieher von Erwerbseinkommen partizipieren somit in Form von steigenden Realeinkommen am Wachstum des Sozialproduktes, während die Bezieher konstanter Renteneinkommen nicht nur die Tatsache hinnehmen müssen, daß sie an der Steigerung des allgemeinen Wohlstandes nicht teilnehmen, sondern auch die Tatsache, daß sich ihr Lebensstandard infolge der durch die Preiserhöhung bewirkten Verminderung der realen Kaufkraft ihrer Renten kontinuierlich vermindert. Durch den Wachstumsprozeß werden demzufolge reale Kaufkraftanteile am Sozialprodukt von den Rentnern auf die Aktiven zurückverlagert. Diesem Sachverhalt gilt es durch eine entsprechende Anpassung der Renten von irgendeinem Zeitpunkt ab entgegenzuwirken. Die Wahl dieses Zeitpunktes ist dabei im wesentlichen eine politische Frage.

1. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten zur Rentenanpassung

Der Komplex der Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung zerfällt in die Komponente des Ver-

1) Vgl. Bundestagsdrucksache 2427/2. Wahlperiode: Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, Begründung, A. Allgemeiner Teil, S. 59

fahrens zur Rentenanpassung und die Komponente der der Rentenanpassung zugrunde gelegten Bezugsgröße. Beide Komponenten sind Ansatzpunkte unterschiedlicher institutioneller Gestaltungsmöglichkeiten.

a) Alternative Verfahren der Rentenanpassung

Die Rentenversicherung kann die ihr gestellte Aufgabe der Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung durch drei alternative Verfahren erfüllen, die im folgenden als Anpassungen "von Fall zu Fall", automatische Anpassungen und halbautomatische Anpassungen bezeichnet werden.

aa) Anpassungen "von Fall zu Fall"

Das älteste und noch heute in vielen Sozialversicherungen angewendete Verfahren ist das der Anpassung der Renten "von Fall zu Fall".¹⁾ Das Kennzeichnende derartiger Anpassungsmaßnahmen besteht darin, daß die Notwendigkeit einer Rentenanpassung zwar prinzipiell anerkannt wird, aber sowohl der Zeitpunkt als auch das Ausmaß der Rentenerhöhung nicht durch einen Rechtsanspruch determiniert wird. Die Kontinuität der Lebensführung der Rentner ist demzufolge nur innerhalb einer relativ großen Bandbreite gesichert, da sie mit keinen konstanten bzw. kontinuierlich steigenden Real-einkommen rechnen können. Die zur Rentenanpassung erforderlichen Rentendebatten werden zudem in der Regel zu einem Politikum ersten Ranges, das entsprechende Unruhawirkungen nach sich zieht.²⁾ Viele Länder sind deshalb dazu übergegangen, durch eine Einrichtung auto-

1) Vgl. Hippe, Werner: Das Problem der Bestandsrentenanpassung in den Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten, Schriftenreihe des Institutes für Versicherungswissenschaft an der Universität Köln, N.F. Heft 22, Berlin 1966, S. 25

2) Vgl. Hensen, Hartmut: Ein Thema mit Variationen. Zu dem neuesten Memorandum Dr. Wilfried Schreibers, in: Sozialer Fortschritt, 2. Jg. 1956, S. 52

matischer Regler zugleich für eine Sicherstellung der Kontinuität der Lebensführung der Rentner und eine Entpolitisierung und Versachlichung des Komplexes der Rentenanpassungen zu sorgen.

ab) Automatische Anpassungen

Im Gegensatz zum Verfahren der Rentenanpassung "von Fall zu Fall" sind beim Verfahren der automatischen Rentenanpassungen sowohl der Zeitpunkt als auch das Ausmaß der Rentenanpassungen gesetzlich geregelt. Der zeitliche Abstand zwischen den einzelnen Anpassungsakten ist dabei als Konstante institutionalisiert, d.h. die Anpassung selbst erfolgt in regelmäßigen Abständen. Demgegenüber wird das Ausmaß der Anpassungen nicht ein für allemal fixiert, sondern als Variable behandelt, die sich an den Veränderungen einer bestimmten Richtgröße orientiert; gesetzlich niedergelegt ist in diesem Falle lediglich die Tatsache, daß die Rentenanpassung die abhängige Variable der Veränderung der zugrunde gelegten Richtgröße ist. Da als Indikator für die Höhe der Anpassung gewöhnlich die Veränderung eines als repräsentativ erachteten Index herangezogen wird, spricht man auch von einer Renten-Index-Automatik.¹⁾ Die jeweiligen Etappen der von ihr ausgelösten Rentenerhöhung erfolgen ohne eigenen Gesetzesakt bei entsprechender Entwicklung des betreffenden Index auf Grund der einmaligen Ermächtigung des Gesetzgebers und ohne seine periodische Wiedereinschaltung.²⁾ Unter dem Be-

1) Vgl. Müller, J. Heinz: Die Auswirkungen einer Renten-Index-Automatik auf das wirtschaftliche Wachstum und die Stabilität der Währung, in: Politische Studien-Monatshefte der Hochschule für politische Wissenschaften München Nr. 77, 8. Jg. 1956, S. 6 ff.

Vgl. auch Spiegelhalter, Franz: Ist die Indexrente die richtige Form der sozialen Sicherung?, in: Sozialer Fortschritt, 5. Jg. 1956, S. 206 ff.

2) Vgl. Schranz, Edgar: Die Rentendynamik in internationaler Sicht, in: Soziale Sicherheit, Jg. 16/5 (1967), S. 137

griff der automatischen Anpassungen soll demnach verstanden werden, daß eine Bewegung der Höhe der Einzelrenten unabhängig von weiteren äußeren Eingriffen erfolgt.¹⁾

ac) Halbautomatische Anpassungen

In Analogie zur Renten-Index-Automatik besteht auch beim Verfahren der halbautomatischen Anpassungen eine gesetzliche Vorschrift, die das Anpassungsverfahren in Gang setzt. "Anders als bei der automatischen Anpassung läuft aber hier nicht eine sofort auf die Rentenhöhe wirkende Kettenreaktion ab. Es wird vielmehr nur der Gesetzgeber auf den Plan gerufen. Er hat zu prüfen, ob er angesichts einer bestimmten Sachlage eine Anpassung der Renten vornehmen will. Entscheidet er sich für eine Anpassung, so ist zu deren Verwirklichung die Verabschiebung eines besonderen Gesetzes notwendig."²⁾

Im Gegensatz zum Verfahren der automatischen Anpassungen erfolgt bei der Halbautomatik weder eine vorherige gesetzliche Bestimmung des Zeitpunktes der einzelnen Anpassungsmaßnahmen noch eine exakte Quantifizierung ihres Umfanges. Der Gesetzgeber ist lediglich verpflichtet, die Überprüfung der Notwendigkeit einer Rentenanpassung periodisch vorzunehmen. Das Verfahren halbautomatischer Anpassungen hat demzufolge mehr Gemeinsamkeiten mit den einfachen, von Fall zu Fall vorgenommenen Anpassungsmaßnahmen als mit den automatischen Anpassungen.

1) Vgl. Tomandl, Theodor: Das Problem des Automatik-Index, in: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für die österreichische Sozialversicherung, 10. Jg., Wien 1963, S. 306

2) Hippe, Werner: a.a.O., S. 29

Halbautomatische Rentenanpassungen können demnach als Mittelweg zwischen den beiden extremen Verfahren der automatischen Anpassung bzw. der sporadischen Anpassung von Fall zu Fall bezeichnet werden. Die praktische Anwendbarkeit dieses Verfahrens ist indes begrenzt. In Anbetracht der Tatsache nämlich, daß im Empfinden der Öffentlichkeit jährliche Rentenanpassungen zu ebenso selbstverständlichen Faktoren wie Tarifverträge werden,¹⁾ wird eine institutionalisierte Halbautomatik in praxi früher oder später durch eine "de facto"-Vollautomatik ersetzt, und zwar sowohl bezüglich des Zeitraumes der Anpassung als auch bezüglich ihrer Höhe.²⁾

b) Alternative Bezugsgrößen zur Rentenanpassung

Die Problematik der Wahl eines geeigneten Indikators für die Anpassung der Renten stellt sich hauptsächlich bei der Methode der automatischen Anpassung und läuft hier auf die Fragestellung hinaus, welche wirtschaftlichen Meßzahlen der Rentenanpassung zugrunde gelegt werden sollen. Die Wahl des jeweiligen Index wird dabei von der jeweiligen spezifischen sozialpolitischen Zielsetzung bestimmt. Generell unterscheidet man in diesem Zusammenhang zwei Hauptrichtungen, und zwar die Zielsetzung der Aufrechterhaltung des Lebensstandards und die Zielsetzung der Beteiligung am steigenden Lebensstandard.

ba) Die Preisentwicklung als Bezugsgröße bei der Zielsetzung der Aufrechterhaltung des Lebensstandards

Diese Zielsetzung setzt es sich zur Aufgabe, dem einzelnen die Erhaltung des zu Beginn der Laufzeit der

1) Vgl. Schewe, Dieter: Fünf Rentenanpassungen - Ein Querschnitt mit einem Ausblick bis 1966, in: Bundesarbeitsblatt, 14. Jg. 1963, S. 271

2) Vgl. Hippe, Werner: a.a.O., S. 137 f.

Rente erreichten Lebensstandards zu garantieren. In Anbetracht der Tatsache, daß der Lebensstandard eines Menschen im allgemeinen durch die Möglichkeiten der Befriedigung seiner Bedürfnisse und damit durch sein Konsumniveau determiniert ist, stellt diese Zielsetzung auf die Aufrechterhaltung eines einmal erreichten Konsumniveaus ab und trägt somit einen rein statischen Charakter.¹⁾ Dieses Konsumniveau hinwiederum hängt bei gegebenem Einkommen von der Höhe der Preise ab. Unter diesem Aspekt ist das Problem der Anpassung der Renten somit identisch mit der Sicherung ihres realen Wertes und damit mit ihrem Schutz gegen kontinuierliche Geldentwertungen.

Es gilt somit, die Leistungen organisch an den jeweiligen Preisstand anzupassen, damit die einmal gewährte Rente während ihrer gesamten Laufzeit ein und denselben realen Wert behält. Bezugsgröße der Rentenanpassung kann somit unter diesem Aspekt nur ein Preisindex sein, der die Veränderungen der Kaufkraft an den Veränderungen eines als repräsentativ angesehenen Warenkorbes mißt.

- bb) Die Einkommensentwicklung als Bezugsgröße bei der Zielsetzung der Beteiligung der Rentner am wirtschaftlichen Fortschritt und die Alternativen ihrer Quantifizierung

Diese Zielsetzung setzt es sich zur Aufgabe, den Rentner an den im Laufe des Wachstumsprozesses auftretenden Wohlstandsteigerungen partizipieren zu lassen. Sie basiert auf der Ansicht, daß die Rentner in einer, wenn auch schwer analysierbaren und noch schwerer quantifizierbaren, aber nichtsdestoweniger real sehr wirksamen und für sie fühlbaren Form zu den Grundlagen eines

1) Vgl. Kayser, Armand: Die Anpassung der Höhe der Altersrente an die Veränderungen der wirtschaftlichen Umstände, in: Bulletin der Internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit, Jg. 15/1-2 (1962), S. 26

dauernden Wachstumes des Sozialproduktes beigetragen haben, und daher auf einem gewissen moralischen Anspruch der Rentner auf eine angemessene Beteiligung am Zuwachs des Sozialproduktes.¹⁾

Die Rentenanpassung darf in diesem Falle nicht auf eine Kaufkraftsicherung beschränkt bleiben, sondern ist vielmehr so zu gestalten, daß keine Diskrepanz auftritt zwischen der Entwicklung des Lebensstandards der Rentner und der Entwicklung des Lebensstandards der Erwerbstätigen;²⁾ sie trägt in diesem Fall einen dynamischen Charakter.³⁾

Bezugsgröße der Rentenanpassung kann unter dem Aspekt der Beteiligung am wirtschaftlichen Fortschritt somit nur ein Index der Entwicklung der Einkommen sein; als Einkommensindikator wird dabei gemeinhin das Durchschnittseinkommen je Versicherten verwendet. Der jeweilige Index muß sich dabei an der im einzelnen vorgenommenen Regelung der personellen Reichweite orientieren. Aus Konformitätsgründen ist daher im Falle der offenen Rentenversicherung die Entwicklung des Durchschnittseinkommens je Erwerbstätigen zugrunde zu legen, während im Falle der geschlossenen Rentenversicherung lediglich die Entwicklung des Durchschnittseinkommens aus unselbständiger Erwerbstätigkeit zu berücksichtigen ist.

Im Rahmen der Anpassung der Renten an die Einkommensentwicklung bestehen wieder verschiedene Gestaltungs-

-
- 1) Vgl. Kienzle, Heinz: Wirtschaftswachstum und Pensionsautomatik, in: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für die österreichische Sozialversicherung, 10. Jg., Wien 1963, S. 298
 - 2) Vgl. Müller, J. Heinz: Die Auswirkungen ..., a.a.O., S. 8
 - 3) Vgl. Kayser, Armand: a.a.O., S. 26 ff.

möglichkeiten, von denen eine vorerst nur diskutierte und eine praktizierte Alternative näher durchleuchtet werden sollen.

bba) Die Alternative zwischen Bruttoeinkommen und Nettoeinkommen als Bezugsgröße zur Quantifizierung der Einkommensentwicklung

Die Alternative zwischen Bruttoeinkommen und Nettoeinkommen im Rahmen der Quantifizierung der Einkommensentwicklung wird in der Literatur eingehend diskutiert¹⁾. Die Orientierung an der Bruttoeinkommensentwicklung ist dabei die realisierte Variante, während die Orientierung an der Entwicklung der Nettoeinkommen vorerst nur zur Diskussion gestellt wird.

Die Forderung, der Rentenanpassung die Bezugsgröße der Entwicklung des Nettoeinkommens der Erwerbstätigen zugrunde zu legen, wendet sich gegen eine gewisse Unzweckmäßigkeit des Bruttoeinkommens im Rahmen des anstehenden Fragenkomplexes, die darin zu sehen ist, daß der Lebensstandard eines Individuums nicht durch sein Bruttoeinkommen, sondern nur durch sein ihm effektiv zur Verfügung stehendes Nettoeinkommen determiniert wird.²⁾ Nach dem Bruttoprinzip nämlich ergibt sich das Paradoxon, daß die Erwerbstätigen im Rahmen der geltenden Steuergesetzgebung progressiv steigende Belastungen hinnehmen müssen, während die Rentner steigende Anteile am Sozialprodukt auch im Ausmaß der steigenden Belastung

-
- 1) Vgl. Kohleiss, Anneliese: Ist das sozial? Reformvorschläge zur Sozialversicherung, Stuttgart 1967, S. 53 f.
Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Gegenwart und Zukunft der sozialen Altersvorsorge, Göttingen 1967, S. 161
Vgl. Schreiber, Wilfrid: Soziale Ordnungspolitik..., a.a.O., S. 49
- 2) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Gegenwart und Zukunft..., a.a.O., S. 161

der Erwerbstätigen beanspruchen können; die im Erwerbsleben stehende Bevölkerung als Beitragszahler nimmt damit im Hinblick auf ihr disponibles Einkommen am Wirtschaftswachstum in geringerem und die inaktive Bevölkerung in stärkerem Maße teil.¹⁾ Als wünschenswert und sinnvoll wird demzufolge ein Anpassungsmodus angesehen, der die Rentenhöhe nicht in Beziehung zum Bruttoeinkommen, sondern zum verfügbaren Einkommen der Aktiven setzt, d.h. zum Bruttoeinkommen nach Abzug der Lohn- bzw. Einkommenssteuer und der Sozialversicherungsbeiträge.²⁾

bbb) Die Alternative zwischen einer sofortigen und einer verzögerten Quantifizierung der Einkommensentwicklung

Die Alternative zwischen einer sofortigen und einer verzögerten Quantifizierung der Einkommensentwicklung bezieht sich auf den Zeitraum, in dem die zur Rentenanpassung verwendete Bezugsgröße der Veränderung der Einkommensentwicklung ermittelt wird.

Die Gestaltungsalternative der sofortigen Quantifizierung bemüht sich dabei um eine möglichst schnelle Erfassung der aufgetretenen Veränderungen, damit die Renten der Entwicklung der Einkommen in möglichst kurzem Abstand folgen können. Sie will erreichen, daß sich die in einer Periode aufgetretene Einkommenserhöhung möglichst schnell in einer prozentual gleich großen Erhöhung der Renten niederschlägt. Als entsprechender Zeitraum zur Quantifizierung der Einkommensentwicklung wird in diesem Falle das jeweilige Kalenderjahr gewählt.

Demgegenüber versucht die Gestaltungsalternative einer verzögerten Quantifizierung der Einkommensentwicklung

1) Vgl. Kohleiss, Anneliese: a.a.O., S. 54

2) Vgl. Schreiber, Wilfrid: Soziale Ordnungspolitik..., a.a.O., S. 49

auf stabilisierungspolitische Belange Rücksicht zu nehmen. So werden gewisse Gefahren einer kurzfristigen Anpassung der Renten an die Einkommensentwicklung darin gesehen, daß eine derartige Verkettung zwischen Einkommen und Renten nur dann ungefährlich bleiben kann, wenn in der jeweiligen Veränderung einzig und allein Produktivitätssteigerungen zum Ausdruck kommen.¹⁾ Jede Einkommensveränderung nämlich erhält nunmehr ein ungleich stärkeres volkswirtschaftliches Gewicht, da sie jetzt nicht nur das Verbrauchsverhalten der Erwerbstätigen, sondern nach einem gewissen time-lag auch das der Rentner entscheidend mit beeinflußt.²⁾ Jede den von der Produktivitätsentwicklung vorgegebenen geldwertneutralen Spielraum überschreitende Einkommenserhöhung wird demnach die bekannte Spirale zwischen Einkommen und Preisen um eine weitere Komponente bereichern, weil die Renten nachziehen und damit die inflatorischen Tendenzen verstärken.³⁾ Dies führt zu dem sozialpolitischen Kuriosum, daß die Renten durch die konjunkturellen Auswirkungen ihrer Anpassung selbst wieder entwertet werden.⁴⁾ Umgekehrt kann eine hinter dem Produktivitätsfortschritt zurückbleibende Einkommenserhöhung den Anstieg der effektiven Nachfrage durch die Verlangsamung des Rentenzuwachses in doppelter Hinsicht verzögern und somit zur Auslösung oder Verstärkung von konjunkturellen Abschwächungsprozessen führen, da in diesem Falle dem gestiegenen Angebot kein ausreichender Nachfrage-

-
- 1) Vgl. Bethusy-Huc, Viola Gräfin von: Das Sozialleistungssystem..., a.a.O., S. 85
 - 2) Vgl. Ehrenberg, Herbert: Sozialreform und Konjunktur, in: Soziale Sicherheit, 5. Jg. 1956, S. 130
 - 3) Diese Argumentation muß indes auf die gleiche Kritik stoßen wie die produktivitätsorientierte Lohnpolitik. Ebenso wenig wie ein Anstieg des Lohnniveaus im Ausmaß der Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität braucht auch eine entsprechende Rentenerhöhung preisneutral zu wirken, weil der daraus resultierende Nachfrageeffekt sich nicht in dem Ausmaß der jeweiligen Produktivitätssteigerung der einzelnen Branchen auf eben diese Branchen aufzuteilen braucht.
 - 4) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Zur Neugestaltung der Altersrente, in: Zeitschrift für Sozialreform, 2. Jg. 1956, S. 103

zuwachs gegenüber steht.¹⁾

Um diesen stabilisierungspolitischen Gefahren entgegenzuwirken, versucht die Alternative der verzögerten Quantifizierung der Einkommensentwicklung deshalb, ein Übergreifen der Schwankungen in der Entwicklung der Einkommen auf die Rentenbezüge und damit eine Verstärkung konjunktureller Tendenzen zu verhindern, indem sie einen vergleichsweise längeren Zeitraum von mehreren Kalenderjahren zur Quantifizierung der Einkommensentwicklung heranzieht; sie hofft dabei, daß sich die konjunkturellen Schwankungen in der Einkommensentwicklung in diesem längeren Zeitraum zumindest stark ausgleichen, wenn nicht sogar dahingehend auswirken, daß die erhöhten Einkommenssteigerungen des Aufschwunges im Abschwung und die verminderten Einkommenssteigerungen des Abschwunges im Aufschwung rentenwirksam werden.

In Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs würden die Renten in diesem Falle eine konjunkturhemmende Wirkung ausüben, da sie nicht in gleichem Maße mit den Einkommen wachsen, während in Zeiten rückläufiger Konjunktur ein expansionsfördernder Effekt verzeichnet werden könnte.

In der Praxis erfolgt diese erwünschte Verzögerung in der Quantifizierung der Einkommensentwicklung durch die Verwendung sogenannter gleitender Durchschnitte, d.h. es werden nicht die Einkommensentwicklungen in einzelnen Kalenderjahren ermittelt, sondern die Veränderungen, die sich insgesamt in einem vorausgegangenen Zeitraum von mehreren Kalenderjahren ergeben haben.

Beide Alternativen zur Quantifizierung der Einkommensentwicklung sind realisiert worden, das Verfahren der

1) Vgl. Henschel, Rudolf: Renten Anpassung sichert Konjunktur, in: Soziale Sicherheit, 10. Jg. 1961, S. 354

sofortigen Quantifizierung z.B. in Frankreich, wo die Renten unmittelbar an die Lohnentwicklung des vorausgegangenen Jahres angepaßt werden¹⁾ und das Verfahren der gleitenden Durchschnitte in der Bundesrepublik Deutschland, wo die Renten an die Entwicklung eines drei Jahre umfassenden Index der Lohnentwicklung angepaßt werden.

2. Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Gesichtspunkten

Die Alternativen zur Regelung der Rentenanpassung wirken unmittelbar auf die Ausgabenseite im Budget der Rentenversicherung ein. Wie nunmehr aus einer isolierten Betrachtung der Ausgabenseite im Rahmen der automatischen Stabilisierungspolitik hervorgeht, sollen die Rentenausgaben im Aufschwung langsamer und im Abschwung schneller ansteigen als das Volkseinkommen, d.h. die Ausgabenelastizität soll im Aufschwung möglichst klein und im Abschwung möglichst groß sein.²⁾ Die stabilisierungspolitische Bedeutung dieser einzelnen Gestaltungsmöglichkeiten kann somit durch eine Interpretation der im Falle ihrer Anwendung evtl. auftretenden Unterschiede in der Höhe der Ausgabenelastizität im Verlauf des Wachstumszyklus dargestellt werden.

a) Anpassungen "von Fall zu Fall" versus automatische Anpassungen

Im Bereich der potentiellen Verfahren zur Rentenanpassung besteht in Anbetracht der Tatsache, daß es sich

1) Vgl. Kayser, A. - Hansen, A.: Die Anpassung der Leistungen der sozialen Sicherheit an die Wirtschaftsentwicklung, in: EWG, EGKS, EURATOM: Europäische Konferenz über die soziale Sicherheit, Bd. II, Brüssel 1962, S. 269

2) Vgl. S. 56

bei der Methode der halbautomatischen Anpassungen im allgemeinen um eine sogenannte "de facto-Vollautomatik handelt,¹⁾ in der Realität praktisch nur die Alternative zwischen Anpassungen "von Fall zu Fall" und automatischen Anpassungen.

Von den Anpassungen "von Fall zu Fall" gehen primär keine direkten Einflüsse auf die Ausgabenelastizität nach dem Konzept der automatischen Stabilisatoren aus, da das Moment der Kontinuität fehlt. Anpassungen "von Fall zu Fall" haben demzufolge lediglich eine konjunkturelle Bedeutung in ihrer Eigenschaft als potentielle Instrumente der diskretionären Stabilisierungspolitik, d.h. sie können den stabilisierungspolitischen Wünschen und Erfordernissen nur dadurch Rechnung tragen, daß Rentenanpassungen nur im Abschwung vorgenommen und im Aufschwung unterlassen werden.

In der Praxis stößt jedoch auch diese potentielle Einflußnahme ebenso wie jede Möglichkeit einer diskretionären Stabilisierungspolitik via Sozialausgaben auf Schwierigkeiten, die ihre Durchsetzung betreffen.²⁾

In diesem Falle nämlich kommt es zu einer kontinuierlichen Konfliktsituation zwischen sozialpolitischen Erfordernissen einerseits und stabilisierungspolitischen Wünschen und finanztechnischen Möglichkeiten andererseits. Im Konjunkturaufschwung wird eine unter sozialpolitischen Aspekten notwendige und unter finanztechnischen Gesichtspunkten mögliche Erhöhung der Renten in der Regel auf stabilisierungspolitische Bedenken stoßen; umgekehrt hingegen sind im Konjunkturabschwung Rentenerhöhungen sowohl aus sozialpolitischen als auch ganz besonders aus stabilisierungspolitischen Motiven heraus

1) Vgl. S. 113

2) Vgl. S. 58 f.

wünschenswert, aber nunmehr stößt ihre Verwirklichung im allgemeinen auf Finanzierungsschwierigkeiten.¹⁾ Im Prozeß der politischen Willensbildung muß deshalb ein Kompromiß zwischen sozialpolitischen Erfordernissen, stabilisierungspolitischen Wünschen und finanztechnischen Möglichkeiten geschlossen werden. Die jeweilige Entscheidung wird dabei maßgeblich von der jeweiligen Konstellation des politischen Kräfteverhältnisses beeinflusst. Es ist somit keinesfalls als gesichert anzunehmen, daß objektive stabilisierungspolitische Argumente den Ausschlag geben, nicht zuletzt deswegen, weil die Beurteilung der konjunkturellen Lage selbst zudem eine Ermessensfrage ist, die der Bewertung weiten Spielraum läßt.²⁾ In Anbetracht der verschiedenen Lags der diskretionären Stabilisierungspolitik ist darüber hinaus damit zu rechnen, daß sich auch formal als stabilisierungspolitisch günstig zu bezeichnende Entscheidungen bezüglich der Rentenanpassung im Moment ihres Wirksamwerdens als stabilisierungspolitisch negativ erweisen können.³⁾

Demgegenüber können vom Verfahren der automatischen Anpassungen prinzipiell direkte positive Einflüsse auf die Ausgabenelastizität im Sinne der automatischen Stabilisierungspolitik ausgehen, da sich die Ausgaben-summe kontinuierlich verändert. Das Ausmaß der jeweiligen Veränderung indes wird nicht vom gegenwärtigen, sondern vom vorausgegangenen Wirtschaftsablauf, d.h. von der Preis- bzw. Einkommensentwicklung vergangener Zeiträume determiniert. Beim Verfahren der automatischen Anpassungen handelt es sich somit um einen potentiellen built-in stabilizer im Sinne des flexiblen

-
- 1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Konjunkturpolitische Erwägungen zur Einführung einer neuen Altersversicherung, in: Sozialer Fortschritt, 5. Jg. 1956, S. 146 f.
 - 2) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Zur Neugestaltung der Altersrenten, a.a.O., S. 102
 - 3) Vgl. S. 22 f.

Typs,¹⁾ der über entsprechende Veränderungen der Leistungssätze wirkt.

In einer gegenseitigen Abwägung kann das Verfahren der automatischen Anpassungen als das stabilisierungspolitisch günstigere bezeichnet werden. Dieses Urteil läßt sich damit begründen, daß bei automatischen Anpassungen zum einen generell und ohne Einschaltung der politischen Ebene die Möglichkeit besteht, regulierend zu wirken, während entsprechende stabilisierungspolitisch günstige Effekte der Anpassungen "von Fall zu Fall" an entsprechende Aktivitäten der politischen Ebene gebunden und in Anbetracht der vorausgegangenen Ausführungen relativ unwahrscheinlich sind; zum anderen aber dürfte zumindest das quantitative Ausmaß einer stabilisierungspolitisch ungünstigen Rentenerhöhung im Falle automatischer Anpassungen kleiner ausfallen als im Falle diskontinuierlicher Anpassungen "von Fall zu Fall", weil automatische Anpassungen in der Regel häufiger und daher weniger massiv auftreten als diskretionäre, zeitweise erfolgende Rentenanpassungen. Das Ausmaß selbst, in dem automatische Anpassungen stabilisierend bzw. destabilisierend wirken, hängt von der jeweils zugrunde gelegten Bezugsgröße ab. Die folgenden Ausführungen bezüglich der alternativen Bezugsgrößen im Rahmen der Rentenanpassungen beschränken sich deshalb auf das Verfahren automatischer Anpassungen.

b) Preisbezogene versus einkommensbezogene Rentenautomatik

Als alternative Bezugsgrößen zur Rentenanpassung sind in den vorausgegangenen Ausführungen die Entwicklung des Preisniveaus und die Entwicklung des Einkommensniveaus ermittelt worden. Aussagen über die stabili-

1) Vgl. S. 53

sierungspolitische Bedeutung dieser alternativen Bezugsgrößen müssen demnach aus einer Theorie abgeleitet werden, die die Entwicklung von Preisen und Einkommen im Konjunkturverlauf erklärt.

Eine derartige, als Axiom verwendbare Theorie läßt sich aus dem Phänomen ableiten, daß das reale Sozialprodukt in entwickelten Volkswirtschaften im allgemeinen wenn auch diskontinuierlich, so doch nichtsdestoweniger ununterbrochen wächst.¹⁾ Dieses Wachstum des realen Sozialproduktes stellt dabei die Resultante aus den beiden in verschiedener Richtung wirkenden Vektoren der Erhöhung des nominalen Volkseinkommens und der Erhöhung des Preisniveaus dar; es ist stets an die Voraussetzung geknüpft, daß das Wachstum des nominalen Volkseinkommens stärker ist als die Erhöhung des Preisniveaus. Aus dem Vorhandensein von Wirtschaftswachstum ergibt sich somit zwangsläufig, daß das Preisniveau langsamer ansteigt als das Nominaleinkommen.

Die Zuwachsraten eines Index der Nominaleinkommensentwicklung liegen deshalb stets über den Zuwachsraten eines Index der Preisentwicklung. Die Erhöhung der Renten wird im Falle ihrer Anpassung an einen Index der Nominaleinkommensentwicklung somit stets stärker ausfallen als im Falle ihrer Anpassung an die Entwicklung eines Preisindex. Dies bedeutet, daß die Ausgabenelastizität im Falle einer Anpassung der Renten an die Entwicklung eines Nominaleinkommensindex stets größer ist als im Falle einer Anpassung an die Entwicklung eines Preisindex. Im Aufschwung läßt sich demzufolge eine stabilisierungspolitische Überlegenheit der Anpassung der Renten an einen Preisindex konstatieren, weil

1) Vgl. hierzu: Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1972, Stuttgart - Mainz 1972, Internationale Übersichten, S. 127 ff.

hier die aus der Anpassung resultierende prozentuale Erhöhung der Renten geringer ist als die bei einer Anpassung an einen Einkommensindex auftretende Veränderung. Umgekehrt kann argumentiert werden, daß eine einkommensorientierte Rentenanpassung einer preisbezogenen Rentenanpassung im Abschwung überlegen ist, weil in diesem Falle die Wachstumsrate des Einkommensindex - und damit auch die Rentenanpassung - größer als die eines Preisindex ist.

Gemäß der im vorigen Abschnitt vorgenommenen Gewichtung einer Priorität der Bekämpfung von Abschwungstendenzen¹⁾ ist die Bezugsgröße der Einkommensentwicklung im Rahmen der Rentenanpassung als stabilisierungspolitisch günstiger anzusehen als die Bezugsgröße der Preisentwicklung. Diese Aussage gilt indes nur unter der Voraussetzung, daß der time-lag der Anpassung der Renten an die eingetretenen Veränderungen in beiden Fällen der gleiche ist. Sie ist somit zumindest dann fundiert, wenn sich sowohl die preisniveaurorientierte als auch die einkommensniveaurorientierte Rentenanpassung an den im Vergleich zum Vorjahr eingetretenen Veränderungen ausrichten.

c) Bruttoeinkommensbezogene versus nettoeinkommensbezogene Rentenanpassung

Im Hinblick auf die Alternative zwischen einer an der Entwicklung des Bruttoeinkommens und einer an der des Nettoeinkommens orientierten Rentenanpassung²⁾ dürften im Falle der nettoeinkommensbezogenen Rentenanpassung infolge der direkten und indirekten Steuerprogression tendenziell niedrigere Anpassungssätze zu verzeichnen sein als im Falle der bruttoeinkommensbezogenen Renten-

1) Vgl. S. 108

2) Vgl. S. 116 f.

anpassung. Die Ausgabenelastizität im Falle der Anpassung an eine Nettogröße dürfte somit kontinuierlich kleiner als die Ausgabenelastizität im Falle der Anpassung an eine Bruttogröße sein. Die nettoeinkommensbezogene Rentenanpassung kann deshalb im Aufschwung als günstiger und im Abschwung als ungünstiger bezeichnet werden. Der gewählten Gewichtung zufolge ist demzufolge das bruttoeinkommensorientierte Anpassungsverfahren als stabilisierungspolitisch günstiger zu beurteilen.

d) Sofortige versus verzögerte Rentenanpassung

Bezüglich der Quantifizierung der Einkommensentwicklung kann die Anpassung der Renten an die Entwicklung der Nominaleinkommen auf zwei Arten erfolgen. Sie kann sich zum einen unmittelbar an den vorausgegangenen Änderungen des Einkommens orientieren und kann zum anderen mit einer institutionalisierten zeitlichen Verzögerung zur Einkommensentwicklung vorgenommen werden.¹⁾

Die Alternative der zeitlichen Verzögerung der Rentenanpassung basiert, wie bereits dargestellt, im wesentlichen auf stabilisierungspolitischen Überlegungen. Sie übt gleichsam die Funktion eines Abschleppseiles aus, das sich erst einmal dehnt, wenn der schleppende Wagen, die Einkommen, in Bewegung gerät, bevor der geschleppte Wagen, die Renten, das gleiche Tempo bekommt.²⁾ Die zeitliche Verzögerung bei der Rentenanpassung kann deshalb stabilisierungspolitisch günstige Effekte erzielen, und zwar dann, wenn sie bewirkt, daß die Einkommenssteigerungen des Aufschwunges im Konjunkturabschwung und die des Abschwunges im Konjunkturaufschwung rentenwirksam werden.

1) Vgl. S. 117 f.

2) Vgl. Pierré, Jean: Konjunkturelle und soziale Gedanken zur Rentenanpassung, in: Sozialer Fortschritt, 12. Jg. (1963/11), S. 245

Ob und inwieweit diese positiven Effekte allerdings zu verzeichnen sind, hängt einzig und allein davon ab, ob und inwieweit der Mechanismus der zeitlichen Verzögerung auf den Wachstumszyklus abgestimmt ist. Da aber in der Realität die Wachstumszyklen in der modernen Volkswirtschaft nicht gleichmäßig abzulaufen pflegen,¹⁾ braucht eine einmal institutionalisierte zeitliche Verzögerung zwischen der Entwicklung der Einkommen und der Anpassung der Renten nicht zwangsläufig zu den erwünschten stabilisierungspolitischen Effekten zu führen, sondern kann sich im Gegenteil eher negativ auswirken.²⁾

Das Verfahren einer kurzfristigen Anpassung der Renten an die eingetretenen Veränderungen im Einkommenssektor kann deshalb per saldo als stabilisierungspolitisch günstiger bezeichnet werden.

3. Die stabilisierungspolitische Bedeutung der Gestaltung der personellen Reichweite im Rahmen der Rentenanpassung

Wie bereits bei der Behandlung der einnahmenwirksamen Effekte der Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite angedeutet wurde, gehen von diesen Alternativen auch Einflüsse auf die Ausgabenentwicklung aus.³⁾ Diese Einflüsse resultieren aus dem Komplex der Rentenanpassungen, betreffen aber nicht das jeweilige Verfahren der Rentenanpassung, sondern einzig und allein die der Rentenanpassung zugrunde gelegte Bezugsgröße. Sie treten sowohl im Falle der statischen Zielsetzung der Aufrechterhaltung des einmal erreichten Konsumniveaus als auch im Falle der dynamischen Ziel-

1) Vgl. S. 10 f.

2) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Gegenwart und Zukunft..., a.a.O., S. 155 ff.

3) Vgl. S. 88

setzung der Beteiligung der Rentner am wirtschaftlichen Fortschritt auf.

Im Falle der preisniveauorientierten Rentenanpassung zur Aufrechterhaltung des beim Rentenbeginn vorhandenen Konsumniveaus sind diese Einflüsse vergleichsweise gering. Sie treten dann auf, wenn die Rentenversicherung bei der Quantifizierung der Veränderungen des Preisniveaus von den Verbrauchsgewohnheiten ihrer jeweiligen Versicherten ausgeht. In diesem Falle können sich Unterschiede zwischen den Steigerungen eines auf den Verbrauchsgewohnheiten der abhängig Erwerbstätigen und eines auf den Verbrauchsgewohnheiten aller Erwerbstätigen basierenden Preisindex und damit Unterschiede in den jeweiligen Ausgabenelastizitäten ergeben.

Eine ungleich größere stabilisierungspolitische Bedeutung kommt indes den Alternativen zur Regelung der personellen Reichweite im Rahmen der auf eine Beteiligung der Rentner am wirtschaftlichen Fortschritt abzielenden Rentenanpassung zu. Hier nämlich wird eine Rentenversicherung, die eine Sicherung aller Erwerbstätigen anstrebt, die Anpassung der Renten aus Konformitätsgründen an der Entwicklung der Einkommen in der Versichertengemeinschaft aller Erwerbstätigen ausrichten, während eine Rentenversicherung, die lediglich den Schutz der Arbeitnehmer anstrebt, die Rentenanpassung anhand der Entwicklung der Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen vornehmen wird. Im Falle der offenen Rentenversicherung wird deshalb die Entwicklung des Durchschnittseinkommens je Erwerbstätigen und im Falle der geschlossenen Rentenversicherung die des Durchschnittseinkommens je Beschäftigten zugrunde gelegt. Kommt es dabei zu Unterschieden in der Entwicklung des Index des Durchschnittseinkommens je Erwerbstätigen und der des Index des Durchschnittseinkommens je Arbeitnehmer, so werden automatisch unterschiedliche Ausgabenelastizitäten und damit auch unterschiedliche stabilisierungspolitische Folgen zu verzeichnen sein.

Aussagen über die stabilisierungspolitische Bedeutung der personellen Reichweite im Rahmen der Anpassung der Renten an die Einkommensentwicklung können indes nur dann getroffen werden, wenn Aussagen über das Verhältnis zwischen dem Durchschnittseinkommen je Erwerbstätigen und dem Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer im Konjunkturverlauf vorhanden sind. Derartige Aussagen können aus der Theorie der langfristigen Konstanz der relativen Verteilungsposition und ihrer kurzfristigen zyklischen Schwankungen abgeleitet werden.

Diese Theorie befaßt sich mit dem Verhältnis zwischen dem Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer und dem Durchschnittseinkommen je Selbständigen, das als relative Verteilungsposition bezeichnet wird.¹⁾ Sie entstand aus der Zielsetzung heraus, das Phänomen des trendmäßigen Anstieges der Lohnquote von strukturellen Einflüssen zu entzerren²⁾ und dadurch zu relevanten Aussagen über die eigentliche Entwicklung der Einkommensverteilung zu gelangen.³⁾ Empirische Untersuchungen, die zu diesem Zweck durchgeführt wurden, haben dabei ergeben, daß diese relative Verteilungsposition eine zyklisch reagible Konstante ist,⁴⁾ die langfristig gleich bleibt und kurzfristig konjunkturellen Schwankungen in der Form einer Erhöhung im Abschwung und einer Verminderung im Aufschwung unterworfen ist. Die Theorie von den zyklischen Schwankungen der Lohnquote findet sich demzufolge in abgewandelter Form in der Theorie von den zyklischen Schwankungen der relativen Verteilungsposition wieder.

Betrachtet man diese Theorie als allgemein gültig, so kann daraus abgeleitet werden, daß das Durchschnitts-

1) Vgl. Jeck, Albert: a.a.O., S. 11 f.

2) Vgl. S. 102

3) Vgl. Jeck, Albert: a.a.O., S. 2 ff.

4) Vgl. ebenda, S. 222 ff.

einkommen je Unternehmer im Aufschwung stärker und im Abschwung schwächer ansteigt als das Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer. Wenn nunmehr aber das Durchschnittseinkommen je Selbständigen stärker ansteigt als das Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer, dann steigt zugleich auch das Durchschnittseinkommen je Erwerbstätigen stärker an als das Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer. Umgekehrt bleibt die Wachstumsrate des Durchschnittseinkommens je Erwerbstätigen hinter der des Durchschnittseinkommens je Arbeitnehmer zurück, wenn das Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer stärker ansteigt als das Durchschnittseinkommen je Selbständigen. Wenn aber das Durchschnittseinkommen je Selbständigen im Konjunkturaufschwung stärker zunimmt als das Durchschnittseinkommen je Arbeitnehmer, so steigt die Rentensumme im Falle einer kurzfristigen Anpassung der Renten an die vorausgegangene Veränderung des Einkommens in einem System der offenen Rentenversicherung im Aufschwung stärker an als in einem System der geschlossenen Rentenversicherung. Umgekehrt wird die Rentensumme im Konjunkturabschwung in einem System der geschlossenen Rentenversicherung stärker ansteigen als in einer offenen Rentenversicherung.

Es kann deshalb aufgrund der vorgenommenen Gewichtung angenommen werden, daß die geschlossene Rentenversicherung bezüglich der Anpassung der Renten an die Einkommensentwicklung als stabilisierungspolitisch günstiger erscheint als die offene Rentenversicherung, sofern die Rentenanpassung ohne größeren zeitlichen Abstand erfolgt. Für den Fall einer institutionalisierten zeitlichen Verzögerung indes können keine Aussagen getroffen werden.

4. Zusammenfassung

Die vorausgegangenen Ausführungen haben ergeben, daß das Verfahren automatischer Anpassungen unter stabili-

sierungspolitischen Aspekten günstiger als das Verfahren der Anpassungen "von Fall zu Fall" ist.¹⁾ Im Rahmen dieser automatischen Anpassungen hinwiederum ist der einkommensorientierten Rentenanpassung vom Standpunkt der Stabilisierungspolitik aus der Vorrang vor der preisniveaurorientierten Rentenanpassung einzuräumen.²⁾ Im Hinblick auf die innerhalb der einkommensorientierten Rentenanpassung bestehenden Alternativenbündel ihrerseits erweisen sich die Alternativen einer Rentenanpassung an eine Bruttogröße bzw. einer sofortigen Rentenanpassung im Vergleich zu den Alternativen einer Rentenanpassung an eine Nettogröße bzw. einer verzögerten Rentenanpassung als stabilisierungspolitisch günstiger.³⁾ Bezüglich der durch die Regelung der personellen Reichweite des Versicherungssystemes bedingten Alternativen zur Anpassung der Renten an die Entwicklung der Einkommen hinwiederum ist dem System der geschlossenen Rentenversicherung der stabilisierungspolitische Vorzug vor dem der offenen Rentenversicherung zu geben.⁴⁾

Zusammenfassend kann darum festgestellt werden, daß sich das System der geschlossenen Rentenversicherung mit einer sofortigen Anpassung der Renten an die Einkommensentwicklung unter Verwendung einer Bruttogröße im Rahmen der abgehandelten Möglichkeiten zur Regelung des Komplexes der Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung als das stabilisierungspolitisch günstigste erweist.

1) Vgl. S. 120 ff.

2) Vgl. S. 123 ff.

3) Vgl. S. 125 ff.

4) Vgl. S. 127 ff.

V. Alternativen zur Regelung des Leistungsbeginns unter stabilisierungspolitischen Aspekten

Die Alternativen zur Regelung des Leistungsbeginns in der Rentenversicherung bestimmen die Modalitäten bezüglich des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben und wirken sich damit sowohl auf die Zahl der Beitragszahler als auch auf die Zahl der Rentenbezieher aus. Da die Zahl der Beitragszahler bzw. Rentenbezieher ihrerseits wieder die Höhe der Beitragseinnahmen bzw. Rentenausgaben beeinflusst, gehen von unterschiedlichen Regelungen des Leistungsbeginns zwangsläufig auch unterschiedliche stabilisierungspolitische Einflüsse aus, weil die Einnahmen- und Ausgabenelastizitäten verschiedene Werte annehmen.

1. Alternative Gestaltungsmöglichkeiten

An Gestaltungsalternativen zur Regelung des Leistungsbeginns nach dem Ausscheiden aus dem Erwerbsleben bestehen prinzipiell zwei Möglichkeiten, und zwar die der Regelung durch eine starre Altersgrenze und die der Regelung durch eine flexible Altersgrenze.

a) Die starre Altersgrenze

Unter dem Begriff der starren Altersgrenze versteht man das allgemein verbindliche Alter für den Beginn der Ruhestandssicherung und damit für den Übergang aus der aktiven in die passive Phase des Lebens. Welches Alter dabei im einzelnen herangezogen werden soll, entzieht sich objektiven Überlegungen, sondern unterliegt einzig und allein der gesellschaftlichen Beurteilung und der politischen Entscheidung.¹⁾ Die starre Alters-

1) Vgl. Preller, Ludwig: a.a.O., S. 422

grenze trägt den Charakter einer Zwangsausscheide-Altersgrenze¹⁾, weil ihre Erreichung für den einzelnen automatisch die Aufgabe der Erwerbstätigkeit zur Folge hat, und zwar auch dann, wenn er wünscht, weiterhin erwerbstätig zu bleiben. Eine starre Altersgrenze führt demnach zu einer Zwangspensionierung des einzelnen Erwerbstätigen.

Als Hauptargument für die starre und allgemein verbindliche Altersgrenze wird angeführt, daß sie eine gleichmäßige Behandlung aller Erwerbstätigen gewährleistet. Es kommt zu keinen Ausnahmen, die als Benachteiligung oder Bevorzugung angesehen werden könnten. Zudem garantiert das erzwungene Ausscheiden der Alten aus dem Erwerbsleben den jüngeren Erwerbstätigen bessere Aufstiegsmöglichkeiten und verhindert, daß durch die Weiterbeschäftigung älterer Arbeitnehmer im Team-Work die Akkordlöhne gedrückt und damit der Arbeitsfriede im Betrieb gestört wird. Darüber hinaus bietet die Zwangspensionierung noch den Vorteil einer leichten verwaltungstechnischen Handhabung, weil eine allgemeine Regulierung vorhanden und keine individuelle Sonderregelung von Fall zu Fall erforderlich ist.²⁾

b) Die flexible Altersgrenze

Der Begriff der flexiblen Altersgrenze kann durch den der sogenannten Berechtigungsaltersgrenze ersetzt werden, denn der Erwerbstätige erwirbt mit der Erreichung einer ebenfalls fixierten Altersgrenze das Recht, sich zur Ruhe zu setzen, ohne daß damit zugleich auch ein Zwang verbunden ist, dieses Recht in Anspruch zu nehmen.³⁾

1) Vgl. Kindel, Wilhelm und Schackow, Eckart: Die Bedeutung der Altersgrenze in den Systemen der sozialen Sicherung, Sozialpolitische Schriften, Heft 10, Berlin 1957, S. 12

2) Vgl. hierzu Tartler, Rudolf: Rentnerideal und Altersgrenze, in: Soziale Welt, 12. Jg. 1961, Heft 3, S. 202

3) Vgl. Kindel, Wilhelm und Schackow, Eckart: a.a.O., S. 12

Diese Konstruktion trägt der Tatsache Rechnung, daß die Fixierung einer allgemein verbindlichen starren Altersgrenze keine Rücksicht auf die individuellen Verschiedenheiten in der physischen und psychischen Konstitution der einzelnen Erwerbstätigen und die Unterschiede in ihren beruflichen Tätigkeiten und in ihren beruflichen Möglichkeiten nehmen kann und somit zwangsläufig den Charakter einer Willkürmaßnahme tragen muß.¹⁾ "Die ganze Problematik des Ruhestandsalters ist ein höchst individuelles Problem. Manche Erwerbstätige altern rascher als andere. Viele Menschen fühlen sich besser und zufriedener, wenn sie weiter ihr Brot verdienen, während sich andere darauf freuen, sich nach vielen Jahren der Arbeit zur Ruhe setzen zu können. Die ideale Lösung wäre., wenn man das Rentenalter in jedem einzelnen Falle individuell festsetzen könnte, doch ist dies - jedenfalls heute - im Rahmen eines allgemeinen Sozialversicherungssystems kaum möglich."²⁾

Die Konzeption der Berechtigungs-Altersgrenze ist demnach eine Kompromißlösung, "die es dem einzelnen überläßt, bei Erreichung eines bestimmten Lebensalters mit dem Anspruch auf Pension oder Rente aus dem Beruf auszuscheiden oder ohne Schmälderung seiner durch die Sozialversicherung erworbenen Ansprüche nach eigenem Ermessen weiterzuarbeiten".³⁾ Im Rahmen dieser Konzeption besteht zum einen die Möglichkeit, mit der Erreichung der Altersgrenze generell Rente zu gewähren und das danach erzielte Erwerbseinkommen beitragsfrei zu belassen. Zum anderen aber existiert darüber hinaus noch die

1) Vgl. Neu, Axel: Flexibilität der Altersgrenze, in: Deutsche Versicherungszeitschrift, Jg. 25/7 (Juli/August 1971), S. 172

2) Vgl. Internationale Arbeitskonferenz des internationalen Arbeitsamtes, 46. Tagung, Genf 1962, Bericht des Generaldirektors, Teil I: Das Alter als soziales Problem, S. 76

3) Tartler, Rudolf: a.a.O., S. 210

Alternative, die Rentengewährung vom Ausscheiden aus dem Erwerbsleben abhängig zu machen. Der nach dem Erreichen der Altersgrenze weiterhin Erwerbstätige bleibt demzufolge weiterhin versicherungs- und beitragspflichtig und erhält dafür zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben entsprechend höhere Versicherungsleistungen.

2. Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Aspekten

Da sich die alternativen Gestaltungsmöglichkeiten des Leistungsbeginns in der Rentenversicherung sowohl auf die Veränderung der Einnahmen als auch auf die der Ausgaben auswirken, sollen beide Wirkungskomponenten zunächst isoliert untersucht werden; im Anschluß daran soll dann die Gesamtwirkung ermittelt werden.

a) Einnahmeneffekte

Bei einer starren Altersgrenze wird der Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben einzig und allein von biologischen Faktoren, nicht aber von Faktoren wirtschaftlicher Natur determiniert. Die Zahl der Personen, die in jedem Kalenderjahr aus der Versicherungsgemeinschaft ausscheiden und damit als Beitragszahler ausfallen, hängt somit - abgesehen vom Eintritt vorzeitiger Invalidität - hauptsächlich vom Altersaufbau der Pflichtversicherten und damit von außerökonomischen Faktoren ab.

Die gleichen Einnahmeneffekte, die im Falle der starren Altersgrenze auftreten, ergeben sich auch dann, wenn die Alternative einer flexiblen Altersgrenze in der Variante der generellen Verrentung mit der Möglichkeit einer weiteren, beitragsfreien Berufsausübung zur Anwendung gelangt. Diese Identität der Einnahmeneffekte

erklärt sich daraus, daß das Einkommen der nach der Erreichung der Altersgrenze weiterhin Erwerbstätigen zwar im vorhandenen konjunkturellen Rhythmus schwankt, diese Schwankungen aber infolge der ausgesetzten Versicherungs- und Beitragspflicht nicht zu entsprechenden Schwankungen im Beitragsaufkommen der Rentenversicherung führen.

Unterschiedliche Einnahmeneffekte indes treten im Falle der Anwendung der flexiblen Altersgrenze mit einer Beibehaltung der Versicherungs- und Beitragspflicht auf. Hier besteht prinzipiell die Möglichkeit, daß das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben von konjunkturellen Komponenten beeinflusst werden kann. Das Ausscheiden aus dem Erwerbsleben nämlich ist von mindestens zwei Komponenten determiniert, von denen die eine die Arbeitsfähigkeit und die andere die Arbeitswilligkeit betrifft. Die Arbeitsfähigkeit ist dabei durch objektive Faktoren wie Gesundheitszustand und Leistungsfähigkeit bestimmt, während die Arbeitswilligkeit in entscheidendem Maße von subjektiven Faktoren abhängt. Sie kann global als Funktion der Zufriedenheit mit der Arbeit aufgefaßt werden, wobei sich der Aspekt der Zufriedenheit sowohl auf die Arbeitsbedingungen als auch auf das erzielte Entgelt beziehen kann. Aus diesem Grunde ist es denkbar, daß in Situationen der konjunkturellen Abschwächung mit Kurzarbeit oder verminderter Lohnerhöhung ein verstärkter Gebrauch von den Möglichkeiten der flexiblen Altersgrenze gemacht wird. Umgekehrt kann im konjunkturellen Aufschwung die Tendenz auftreten, daß die Arbeitnehmer ihren geplanten Ruhestand wegen der guten Verdienstmöglichkeiten durch Überstunden oder stärkere Lohnerhöhungen noch einmal hinausschieben. Im ersten Fall kommt es zu einer stabilisierungspolitisch günstigen Reduktion des Anstiegs des Beitragsaufkommens und im zweiten Falle zu einer stabilisierungspolitisch ebenfalls günstigen Erhöhung der Wachstumsrate des Bei-

tragsaufkommens. Die positiven stabilisierungspolitischen Perspektiven im Abschwung werden schließlich noch dadurch verstärkt, daß die Unternehmer unter Umständen ältere Arbeitnehmer bei Entlassungen in verstärktem Maße ausstellen können, weil jene durch den Anspruch auf Rente weniger schutzbedürftig sind.¹⁾ Die Alternative der flexiblen Altersgrenze unter Beibehaltung der Beitrags- und Versicherungspflicht vergrößert somit die stabilisierungspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten der Rentenversicherung gegenüber den beiden anderen Alternativen.

Unter dem Aspekt des antizyklischen Verhaltens der Einnahmenseite ist somit die Alternative der flexiblen Altersgrenze mit einer Beibehaltung der Versicherungs- und Beitragspflicht als die stabilisierungspolitisch günstigste Gestaltungsmöglichkeit im Rahmen der Regelung des Leistungsbeginns zu bezeichnen.

b) Ausgabeneffekte

Bezüglich der stabilisierungspolitischen Bedeutung der Alternativen zur Regelung des Leistungsbeginns im Rahmen der Ausgabenseite gelten im wesentlichen die gleichen Erwägungen, die bei der Behandlung der unterschiedlichen Einnahmeneffekte angestellt worden sind.

In demselben Ausmaß nämlich, in dem diese Alternativen auf die Entwicklung der Einnahmen im Konjunkturverlauf abzielen, beeinflussen sie auch die Entwicklung des Ausgabestromes. Der relativen Erhöhung bzw. Verminderung des Beitragsaufkommens infolge eines vorzeitigen bzw. verzögerten Ausscheidens aus dem Erwerbsleben auf der Einnahmenseite entspricht auf der Ausgabenseite die entgegengesetzte Tendenz. Je größer nämlich die relative Zu- bzw. Abnahme der Beiträge ist, desto größer wird

1) Vgl. Kalinke, Margot: Keine Ruhe an der Rentenfront - Flexible Altersgrenze oder höheres Rentenniveau?, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 25/7 (Juli 1971), S. 217

automatisch auch die relative Ab- bzw. Zunahme der Rentensumme ausfallen. Auch unter dem Aspekt der Ausgabenflexibilität ist in stabilisierungspolitischer Sicht somit der flexiblen Altersgrenze mit einer Abhängigkeit der Rentengewährung vom Ausscheiden aus dem Erwerbsleben der Vorrang vor der starren Altersgrenze bzw. der flexiblen Altersgrenze mit genereller Verrentung zu geben.

c) Zusammenfassung

Die Alternative einer flexiblen Altersgrenze mit einer Abhängigkeit der Rentengewährung vom Ausscheiden aus dem Erwerbsleben unter Beibehaltung der Versicherungs- und Beitragspflicht nach Überschreitung der Berechtigungsaltersgrenze kann sowohl unter dem Aspekt des Einnahmen- als auch unter dem des Ausgabenmechanismus als die stabilisierungspolitisch günstigste bezeichnet werden. Es kann deshalb abschließend bemerkt werden, daß sie auch im Hinblick auf das Zusammenspiel von Einnahmen- und Ausgabenmechanismus stabilisierungspolitisch günstiger zu beurteilen ist als die beiden anderen Alternativen der starren Altersgrenze bzw. der flexiblen Altersgrenze mit genereller Verrentung.

VI. Die stabilisierungspolitische Bedeutung alternativer Formen der Absicherung gegen das Risiko der Invalidität

"Invalidität gilt gewöhnlich als gegeben, wenn eine Person infolge Erkrankung, die voraussichtlich durch ärztliche Hilfe nicht geheilt werden kann, unfähig ist, eine Erwerbstätigkeit auszuüben."¹⁾ Sie führt zur Er-

1) Internationales Arbeitsamt: Ziele und Mindestnormen der sozialen Sicherheit, Genf 1951, S. 106

werbsunfähigkeit und damit zu einer andauernden Unterbrechung des Einkommensflusses des Einzelindividuums. Da die Folgen des Auftretens dieses Risikos im allgemeinen Dauercharakter tragen, gilt es, die Stetigkeit des Einkommensflusses durch laufende, in der Regel zeitlich unbegrenzte¹⁾ Transferzahlungen zu sichern.²⁾

Diese Absicherung kann in verschiedenen Sicherungsformen erfolgen. Die im einzelnen gewählte Sicherungsform ist dabei von der jeweiligen Auffassung vom Wesen der Invalidität geprägt. Prinzipiell kann vorzeitige Invalidität zum einen als vorgezogenes Alter und zum anderen als verlängerte Krankheit verstanden werden.³⁾ Der ersten Auffassung entspricht eine Abdeckung des Invaliditätsrisikos im Rahmen der Rentenversicherung, während sich die zweite Auffassung in einer Integration des Invaliditätsrisikos in den Komplex der Krankenversicherung niederschlägt. In diesem Falle wird eine gewährte Invalidenrente nach der Erreichung der Altersgrenze in eine Altersrente umgewandelt.⁴⁾

Die stabilisierungspolitische Bedeutung dieser beiden alternativen Sicherungsformen liegt im Bereich der Ausgabenseite. Sie besteht darin, daß eine Rentenversicherung, die das Invaliditätsrisiko mit abdeckt, das Ansteigen der Rentensumme auch durch eine antizyklische Veränderung der Zahl der Rentenbezieher beeinflussen kann, während in einer Rentenversicherung, in der das Risiko der vorzeitigen Invalidität ausgeklammert ist, derarti-

1) Es gibt allerdings auch auf Zeit gewährte Renten wegen Invalidität.

2) Vgl. Kayser, A. und Hansen, A.: Die Anpassungen der Leistungen der sozialen Sicherheit..., a.a.O., S. 271

3) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 145

4) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vergleichende Darstellung der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Mitgliedstaaten der europäischen Gemeinschaften, 5. Auflage, 1. Allgemeines System, o.O. 1968, S. 39 ff.

ge Einflüsse auf das Moment der Rentenanpassung bzw. der Altersgrenze beschränkt sind.

Der Zugang an Renten im Sektor "Vorzeitige Invalidität" nämlich wird in entscheidendem Umfang von zwei Grundkomponenten bestimmt, deren eine der Gesundheitszustand und deren andere die Möglichkeit der Verwertung der Arbeitskraft ist.¹⁾ In Perioden des wirtschaftlichen Abschwungs und der Arbeitslosigkeit wird deshalb auf der einen Seite die Bereitschaft des einzelnen Arbeitnehmers, sich bei Vorliegen eines Gesundheitsschadens "verrenten" zu lassen, in der Regel zunehmen, während auf der anderen Seite auch die Betriebe dazu tendieren, zuerst diejenigen zu entlassen, die einen Rentenanspruch mit Aussicht auf Erfolg stellen können.²⁾ Die nunmehr auftretende Ausweitung der Rentnerziffer und des Transferausgabenstromes wird somit größer sein als die Zunahme, die sich im Vollbeschäftigungszustand ergeben hätte. Umgekehrt wird im Aufschwung in Anbetracht der guten Beschäftigungslage und der Sicherheit des Arbeitsplatzes eine relative Verminderung des Rentenzuganges in diesem Sektor zu verzeichnen sein. Dabei wird jedoch übersehen, daß die Bereitschaft des einzelnen, sich bei verminderter Leistungsfähigkeit um eine Rente zu bemühen, bei lange anhaltender Überbeschäftigung in Anbetracht der zahlreichen Möglichkeiten einer leichten und gut bezahlten Nebenerwerbstätigkeit im allgemeinen wieder zunehmen wird.³⁾ Dieser negative Effekt dürfte jedoch in Anbetracht der Tatsache, daß die Höhe des erzielbaren Einkommens aus Nebenerwerbstätigkeit im Falle des Rentenbezuges wegen Erwerbsunfähigkeit gesetzlich stark beschnitten ist, vergleichsweise unbedeutend sein.

1) Vgl. Schewe, Dieter - Zöllner, Detlef: Die vorzeitige Invalidität in der Rentenversicherung. Umfang, Entwicklung und Bestimmungsgründe, Berlin 1957, S. 9

2) Vgl. Münke, Stephanie: Vorzeitige Invalidität. Untersuchung ihrer Gründe und ihrer Folgen für die Lebenslage der Rentner, Schriftenreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Heft 11, Stuttgart 1964, S. 50

3) Vgl. ebenda, S. 53

Unterstellt man nunmehr einen relativ konstanten Zugang an Altersrentnern und eine ebenfalls konstante bzw. in der gleichen Richtung verlaufende Abnahme der Zahl der Rentenbezieher infolge Todesfalls, so kann der Risikofaktor der vorzeitigen Invalidität im Rahmen der Rentenversicherung durchaus zu einer antizyklischen Variation der Rentnerzahl und damit auch zu einer stabilisierungspolitisch günstigen Veränderung der Zuwachsrates der Rentensumme im Wirtschaftsablauf führen. Im anderen Falle treten die entsprechenden Effekte im Haushalt der Krankenversicherung auf.

Die günstigen stabilisierungspolitischen Auswirkungen der antizyklischen Variation der Rentnerzahl treten somit prinzipiell in beiden Sicherungsformen auf, und zwar sowohl in der Renten- als auch in der Krankenversicherung. Im Endeffekt bestehen deshalb keine stabilisierungspolitischen Unterschiede zwischen beiden Alternativen. Lediglich dann, wenn man zwei bestehende Rentenversicherungssysteme miteinander vergleicht, ist einem System, das das Risiko der vorzeitigen Invalidität mit einbezieht, der stabilisierungspolitische Vorteil vor einem System einzuräumen, das dieses Risiko ausklammert.

Auf der Einnahmenseite hingegen lassen sich keinerlei Unterschiede in den stabilisierungspolitischen Auswirkungen dieser beiden unterschiedlichen Rentenversicherungskonzeptionen konstatieren. Ist das Invaliditätsrisiko nämlich im Rahmen der Rentenversicherung abgedeckt, so führen von ihm bewirkte relative Erhöhungen bzw. Verminderungen im Zuwachs der Rentensumme automatisch auch zugleich zu entsprechenden Verminderungen bzw. Erhöhungen in den Wachstumsraten des Beitragsaufkommens der Rentenversicherung. Erfolgt die Absicherung gegen dieses Risiko im Rahmen der Krankenversicherung, so erwachsen der Rentenversicherung, hier als Alters- und Hinterbliebenenversicherung institutionalisiert,

ebenfalls relative Mehr- bzw. Mindereinnahmen durch seinen Eintritt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß der relativen, durch den Eintritt der vorzeitigen Invalidität bewirkten Verminderung der Beitragseinnahmen in der Kranken- und Invaliditätsversicherung eine prozentual gleiche Verminderung der Beitragseinnahmen in der Alters- und Hinterbliebenenversicherung entspricht, weil der jeweilige Leistungsempfänger nicht mehr erwerbstätig ist oder im Falle einer geringen Nebenerwerbstätigkeit nicht mehr beitragspflichtig ist.

VII. Zusammenfassung

Aus der Behandlung der stabilisierungspolitischen Bedeutung der dargestellten Gestaltungsalternativen zur Regelung der ausgewählten Teilaspekte der Rentenversicherung geht hervor, daß vom institutionellen Rahmen der Rentenversicherung zum Teil bedeutende Einflüsse auf die Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung als Instrument ökonomischer Stabilisierungspolitik ausgehen.

Jede einzelne Gestaltungsalternative indes tritt nicht für sich allein auf, sondern ist vielmehr mit verschiedenen anderen Gestaltungsmöglichkeiten verbunden, d.h. jedes realisierte Rentenversicherungssystem besteht aus einem ganzen Bündel von jeweils angewandten Gestaltungsalternativen. Deshalb soll im folgenden das Rentenversicherungssystem ermittelt werden, das in Anbetracht der in ihm integrierten, in den vorausgegangenen Ausführungen behandelten Gestaltungsalternativen als das stabilisierungspolitisch günstigste zu bezeichnen ist.

Aus den vorausgegangenen Ausführungen ist dabei zu entnehmen, daß den Alternativen des Abschnittsdeckungsverfahrens zur Regelung der Finanzierungsseite, der einkommensorientierten, unbeschränkten Entzugsautomatik im Rahmen der Regelung der Beitragsbelastung, der flexiblen Altersgrenze mit einer Beibehaltung der Beitrags- und Versicherungspflicht im Rahmen der Regelung des Leistungsbeginns und der Ausdehnung des Sicherungsversprechens auf das Risiko der vorzeitigen Invalidität der stabilisierungspolitische Vorrang vor ihren jeweiligen Gegenalternativen einzuräumen ist. Darüber hinaus wurde festgestellt, daß innerhalb der Alternativen im Hinblick auf die Bezugsgrößen zur Regelung der Anpassung der Renten an die wirtschaftliche Entwicklung die der kurzfristigen Anpassung an die Entwicklung der Bruttoeinkommen als die stabilisierungspolitisch günstigste zu bezeichnen ist.

Unklarheiten bestehen jedoch im Hinblick auf die Gestaltungsmöglichkeiten der personellen Reichweite des Versicherungssystems. Bezüglich der Einnahmeneffekte ist hier der Alternative der offenen Rentenversicherung der stabilisierungspolitische Vorzug vor der geschlossenen Rentenversicherung zu geben. Zwar sind in einer geschlossenen Rentenversicherung im Aufschwung höhere Einnahmeelastizitäten und damit günstigere stabilisierungspolitische Auswirkungen zu verzeichnen als in einem System der offenen Rentenversicherung, aber die entsprechenden Einnahmenelastizitäten fallen auch im Abschwung in der geschlossenen Rentenversicherung größer aus als in der offenen Rentenversicherung.¹⁾ Die geschlossene Rentenversicherung kann deshalb unter stabilisierungspolitischen Aspekten als im Aufschwung günstiger und im Abschwung ungünstiger bezeichnet werden. Der gewählten Gewichtung einer stärkeren Bewertung der Wirkungen im Abschwung zufolge ist des-

1) Vgl. S. 106

halb die offene Rentenversicherung bezüglich ihrer Einnahmeneffekte per saldo als die stabilisierungspolitisch günstigere Gestaltungsalternative zur Regelung der personellen Reichweite bezeichnet worden.¹⁾

Im Hinblick auf die Ausgabeneffekte hinwiederum eröffnen sich im Falle einer geschlossenen Rentenversicherung die günstigeren stabilisierungspolitischen Perspektiven. Hier wurde festgestellt, daß im Rahmen der Anpassung der Renten an die Entwicklung des Einkommens je Versicherten die Ausgaben in einer offenen Rentenversicherung im Aufschwung stärker und im Abschwung schwächer ansteigen als in einer geschlossenen Rentenversicherung.²⁾ Die stärkere Gewichtung der Größenverhältnisse der Ausgabenelastizität im Abschwung führte hier dazu, daß die Alternative der geschlossenen Rentenversicherung als die stabilisierungspolitisch günstigere bezeichnet wurde.³⁾

Bezüglich der Einnahmeneffekte erweist sich somit die offene und bezüglich der Ausgabeneffekte die geschlossene Rentenversicherung als stabilisierungspolitisch günstiger. Eine globale Aussage darüber, welches System nunmehr generell als das stabilisierungspolitisch günstigere zu bezeichnen ist, kann somit nur dann getroffen werden, wenn man die eine oder andere Seite stärker gewichtet. Es erhebt sich deshalb die Frage, ob im Hinblick auf die Realisierung der stabilisierungspolitischen Zielsetzung den von der Rentenversicherung ausgehenden Einnahmen- oder Ausgabeneffekten das größere Gewicht zukommt.

Für eine stärkere Gewichtung der Ausgabenseite sprechen dabei zwei Argumente. Zum einen nämlich dürften

1) Vgl. S. 108

2) Vgl. S. 129 f.

3) Vgl. S. 130

Veränderungen der Rentenausgaben in Anbetracht der vergleichsweise höheren marginalen Konsumquote der Rentner¹⁾ in einem stärkeren Ausmaß auf die Entwicklung des privaten Konsums einwirken, als Veränderungen der Beitragseinnahmen. Zum anderen aber wird in Versicherungssystemen, die das Element der Staatszuschüsse zur Finanzierung ihrer Ausgaben verwenden, in Anbetracht eben dieser Staatszuschüsse ein Defizit zwischen Beitragseinnahmen und Versicherungsleistungen zu verzeichnen sein. Aufgrund dieses Defizits kann nunmehr vermutet werden, daß von einer Veränderung der Rentenausgaben in Anbetracht des höheren absoluten Wertes der Ausgabensumme insgesamt auch stärkere Nachfrageeffekte ausgehen als von einer Veränderung der Beitragseinnahmen. Dieser Effekt hängt indes ab vom Verhältnis der Wachstumsraten beider Größen und dem Verhältnis ihrer jeweiligen Ausgangsniveaus. Insgesamt jedoch erweist sich die Annahme als plausibel, daß die Ausgaben der Rentenversicherung in stärkerem Umfange auf die konjunkturelle Entwicklung einwirken als die Einnahmen.

Unter der Voraussetzung der Gültigkeit dieser Annahme kommt somit die Alternative der geschlossenen Rentenversicherung den stabilisierungspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten der Rentenversicherung eher entgegen als die der offenen Rentenversicherung. Im Rahmen der abgehandelten Gestaltungsalternativen kann demzufolge das System einer geschlossenen Rentenversicherung mit einer generellen Entzugsautomatik ohne Beitragsbemessungsgrenze, einer flexiblen Altersgrenze mit einer Beibehaltung der Versicherungs- und Beitragspflicht, einer Ausdehnung des Sicherungsversprechens auf das Risiko der vorzeitigen Invalidität und einer automatischen Anpassung der Renten an die Veränderung eines Index der Entwicklung des Bruttoeinkommens je Beschäftigten als das stabilisierungspolitisch optimale Rentenversicherungssystem bezeichnet werden.

1) Vgl. S. 51

Teil D: Alternativen zur institutionellen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung

Die Arbeitslosenversicherung ist ein System der sozialen Sicherung, das dazu bestimmt ist, den Eintritt des Risikos "Arbeitslosigkeit" entweder überhaupt zu verhindern oder doch zumindest in seinen wirtschaftlichen Folgen zu mildern. Gemäß dem Grundsatz, daß Schadensverhütung besser und billiger sei als Schadensvergütung, sind der Gewährung entsprechender Transferausgaben generell Maßnahmen der Arbeitsvermittlung bzw. Berufsberatung vorgelagert.¹⁾ "Das Bestreben, den Eintritt des Versicherungsfalles nach Möglichkeit zu verhüten oder den eingetretenen so rasch wie möglich zu beseitigen, hat dazu geführt, die Arbeitsvermittlungsorganisation zum Träger der Versicherung zu machen und sie aus den Mitteln der Arbeitslosenversicherung zu finanzieren."²⁾ Unbestritten bleibt nichtsdestoweniger die Forderung, daß demjenigen, der durch Verwertung seiner Arbeitskraft für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen aufkommt, im Falle der unverschuldeten Arbeitslosigkeit der Unterhalt für sich und seine Familie gesichert werden muß.³⁾ Für die Abdeckung dieses Risikos besteht eine Verantwortung der Gesellschaft, der gewöhnlich durch eine Atomisierung dieses Risikos, wie sie in einer Versicherung üblich ist, Rechnung getragen wird.⁴⁾

1) Vgl. Addicks, Aenne: Die Schadensverhütung in der deutschen Sozialversicherung, Diss. Würzburg 1931, S. 98

2) Wunderlich, Frieda: Versicherung, Fürsorge und Krisenrisiko, Veröffentlichungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 18, Leipzig 1932, S. 33

3) Vgl. Achinger, Hans, Höffner, Joseph, Muthesius, Hans, Neundörfer, Ludwig: a.a.O., S. 85 f.

4) Vgl. Wunderlich, Frieda: a.a.O., S. 62

Wenn im folgenden die stabilisierungspolitische Bedeutung der Alternativen zur institutionellen Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung behandelt werden soll, so erfolgt dabei implizit eine Begrenzung auf den Mechanismus zwischen Beitragsentrichtung und Leistungsgewährung für den Fall eingetretener Arbeitslosigkeit bzw. auf das Finanzierungsverfahren. Ausgaben für im definierten Sinne eigentlich versicherungsfremde Leistungen wie Umschulung, Arbeitsvermittlung usw. werden nicht berücksichtigt.

Die stabilisierungspolitischen Einwirkungsmöglichkeiten der Arbeitslosenversicherung werden im allgemeinen stärker betont als die der Rentenversicherung. Diese höhere Einschätzung wird damit begründet, daß die automatische Stabilisierungswirkung der Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung nicht von der jeweiligen zur Rentenanpassung verwendeten Bezugsgröße bzw. vom time-lag zwischen der tatsächlichen konjunkturellen Entwicklung und dem Zeitpunkt, an dem sich diese Entwicklung in einer analogen Veränderung der Rentensumme niederschlägt, abhängt. Ebenso wenig besteht eine Abhängigkeit von konjunkturreagiblen psychologischen Verhaltensweisen bezüglich des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben. Die stabilisierende Wirkung der Ausgabenseite der Arbeitslosenversicherung kann tendenziell dahingehend interpretiert werden, daß die Höhe der Versicherungsleistungen in der Arbeitslosenversicherung bei zunehmender Arbeitslosigkeit ansteigt und bei abnehmender Arbeitslosigkeit absinkt und eine zunehmende Arbeitslosigkeit ein Charakteristikum des Konjunkturabschwungs und eine abnehmende Arbeitslosigkeit ein Kennzeichen des Konjunkturaufschwungs ist. Von der Möglichkeit des Auftretens von struktureller und saisonaler Arbeitslosigkeit bzw. von Fluktuations- und Friktionsarbeitslosigkeit im Konjunkturaufschwung wird gemeinhin abstrahiert. Ausgehend von der idealtypischen Vorstellung,

daß das Beitragsaufkommen in einer beim Vollbeschäftigungsniveau auftretenden Situation der mittleren Arbeitslosigkeit¹⁾ gerade ausreicht, um die dann anfallenden Leistungsverpflichtungen zu decken,²⁾ wird die Institution der Arbeitslosenversicherung als automatischer Stabilisator par excellence bezeichnet, weil sich beide Budgetseiten im Konjunkturverlauf einander gegenläufig verändern und dadurch entsprechende Überschüsse bzw. Defizite bewirken.³⁾

Diese globale Behandlung der stabilisierenden Wirkung der Arbeitslosenversicherung bedarf jedoch ebenso wie die der Rentenversicherung einer Ergänzung durch eine differenziertere Betrachtungsweise, die der Heterogenität des Erscheinungsbildes der Arbeitslosenversicherung Rechnung trägt. Will man daher die stabilisierungspolitische Bedeutung von Alternativen zur Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung aufzeigen, so kann dies in Analogie zur Rentenversicherung dadurch erfolgen, daß man Gestaltungsmöglichkeiten, die die Veränderung der Einnahmen- und Ausgabenströme beeinflussen, ermittelt und gegeneinander abwägt. Ebensowenig wie bei der Behandlung der Rentenversicherung wird auch hier der Anspruch auf eine vollständige Analyse aller in diesem Zusammenhang denkbaren Gestaltungsalternativen erhoben. Als relevante Ansatzpunkte unterschiedlicher institutioneller Ausgestaltung werden im folgenden die personelle Reichweite, die Beitragsbelastung, der Leistungsumfang, die Leistungsdauer und das Finanzierungsverfahren behandelt.

1) Auch der Zustand der Vollbeschäftigung ist mit einer bestimmten Arbeitslosenquote vereinbar, und zwar dann, wenn die Zahl der offenen Stellen der der Arbeitslosen gleich ist.

Vgl. hierzu Würigler, Hans: a.a.O., S. 209

2) Vgl. Dürr, Ernst: Versicherung als Mittel der Konjunkturpolitik, in: Beiträge zur Versicherungswissenschaft, Festgabe für Walter Rohrbeck, Berlin 1955, S. 81

3) Vgl. Haller, Heinz: Finanzpolitik..., a.a.O., S. 163

I. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite und ihre Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Aspekten

In Anbetracht der Tatsache, daß die Arbeitslosenversicherung nur für die Gruppe der unselbständig Erwerbstätigen, nicht aber für die der Selbständigen geeignet ist¹⁾, verliert die im Rahmen der Rentenversicherung zentrale Regelung der personellen Reichweite im Rahmen der Arbeitslosenversicherung ihre grundlegende Bedeutung.

Dieses Problem stellt sich hier hauptsächlich in Form der Frage, ob auch Arbeitnehmer mit relativ hohem Arbeitseinkommen in die Pflichtversicherung einbezogen werden sollen oder ob der Versicherungsschutz lediglich auf die Bezieher mittlerer oder unterer Arbeitseinkommen beschränkt werden sollte. Eine gewisse Erweiterung dieses Problemkreises aber tritt hinsichtlich der Frage der Eingliederung bzw. Nichteingliederung bestimmter Berufsgruppen auf, bei denen ein Sicherungsbedürfnis gegen den Eintritt der Arbeitslosigkeit in Frage gestellt erscheint, wie etwa bei Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes, oder bei denen Schwierigkeiten bei der Feststellung und Kontrolle der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen sind, wie bei Land-, Forst- und Heimarbeitern.²⁾ Von einer expliziten Erörterung dieses Problemkreises soll indes Abstand genommen werden.

1) Vgl. Arets, Paul: Ausweitung des Anwendungsbereichs der sozialen Sicherheit, in: EWG-EGKS-EURATOM: Europäische Konferenz..., Bd. I, Brüssel 1962, S. 90

2) Vgl. Palm, Roswitha: Die Systeme der Arbeitslosenunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich und in Italien, Diss. Tübingen 1962, S. 75

1. Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite

Als Gestaltungsmöglichkeiten zur Regelung der personellen Reichweite der Arbeitslosenversicherung können die Alternativen der generellen und der beschränkten Versicherungspflicht zur Anwendung gelangen.

a) Die generelle Versicherungspflicht

Die Alternative der generellen Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung ist die sachliche Analogie des Konzeptes der offenen Rentenversicherung. Werden dort alle Erwerbstätigen in die Versicherungsgemeinschaft integriert, so erfolgt hier eine Einbeziehung aller unselbständigen Erwerbstätigen in den als schutzbedürftig und versicherungstechnisch erfaßbar angesehenen Berufsgruppen¹⁾ in die Pflichtversicherung.

b) Die Begrenzung der Versicherungszugehörigkeit durch eine Versicherungspflichtgrenze

Die Begrenzung der Versicherungszugehörigkeit durch eine Versicherungspflichtgrenze entspricht dem bei der Behandlung der geschlossenen Rentenversicherung diskutierten Prinzip der Abgrenzung der Zugehörigkeit zum Kreis der Pflichtversicherten nach individualwirtschaftlichen Gesichtspunkten.²⁾

Im Gegensatz zur sozialen Rentenversicherung kann in der Arbeitslosenversicherung eine Abgrenzung der Ver-

1) Bestimmte Berufsgruppen wie Beamte, Angestellte des öffentlichen Dienstes, Land-, Forst- und Heimarbeiter können - wie bereits dargestellt - von der Versicherungszugehörigkeit ausgeschlossen werden. - Vgl. hierzu S. 149

2) Vgl. S. 93

sicherungszugehörigkeit nach dem Einkommen vorgenommen werden, ohne daß damit gegen sozialpolitische Zweckmäßigkeiten und sicherungspolitische Erfordernisse verstoßen wird. Im Falle der Arbeitslosigkeit nämlich handelt es sich um eine lediglich kurzfristige Unterbrechung im Verlauf der Lebenseinkommenskurve.¹⁾ gegen die sich gerade der gut verdienende Arbeitnehmer durch entsprechende Eigenvorsorge absichern kann. Zudem verfügt der besser verdienende Arbeitnehmer in der Regel über eine höhere fachliche Qualifikation und ist aus diesem Grunde dem Risiko der Arbeitslosigkeit in einem weitaus geringeren Umfang ausgesetzt. Auch der einer Abgrenzung nach dem Arbeitseinkommen zugrunde liegende statische Charakter verliert hier seine grundlegende Problematik.²⁾ In der Rentenversicherung nämlich kann sich Schutzbedürftigkeit unter Umständen erst dann einstellen, wenn sich der Betroffene bereits im fortgeschrittenen Alter befindet und deshalb keine Ansprüche auf ausreichende Versicherungsleistungen mehr erwerben kann. In der Arbeitslosenversicherung hingegen erweist sich ein späteres Auftreten der Schutzbedürftigkeit und damit eine nachträgliche Einbeziehung in die Pflichtversicherung als unproblematisch, weil hier die Versicherungsleistungen zum einen in ihrer Höhe nicht von der Dauer der Beitragsentrichtung abhängen und zum anderen keinen Dauercharakter tragen. Eine gewisse Problematik ist lediglich dann zu verzeichnen, wenn die Gewährung von Leistungen von der Erfüllung einer Anwartschaftszeit abhängig gemacht wird. In diesem Falle könnte es vorkommen, daß jemand, der lange Zeit in Anbetracht seines Arbeitseinkommens nicht versicherungspflichtig gewesen war und danach durch ein absolutes Sinken seines Arbeitseinkommens oder eine entsprechende Anhebung der Versicherungs-

1) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 174

2) Vgl. S. 95 ff.

pflichtgrenze in die Pflichtversicherung einbezogen wurde, zu einem Zeitpunkt arbeitslos wird, in dem die erforderliche Anwartschaftszeit noch nicht erfüllt ist; er muß somit ggf. von der Sozialhilfe versorgt werden. Dennoch aber darf die Versicherungspflichtgrenze in der Arbeitslosenversicherung nicht als sozialpolitischer Systemfehler bezeichnet werden, denn das eigentliche Problem der Versicherungspflichtgrenze liegt in diesem Falle nicht in ihrem Vorhandensein, sondern im Vorhandensein einer Anwartschaftszeit begründet.

Im Falle der Institutionalisierung einer Versicherungspflichtgrenze im Rahmen der Arbeitslosenversicherung wird die Versichertengemeinschaft somit nur von einem Teil der Arbeitnehmer in den ausgewählten Berufsgruppen gebildet. Jedes Überschreiten dieser Einkommensbegrenzung führt automatisch zu einem Wegfall der Versicherungspflicht und damit zu einer Verminderung des Kreises der Pflichtversicherten.

2. Generelle Versicherungspflicht und beschränkte Versicherungszugehörigkeit in stabilisierungspolitischer Sicht

Die stabilisierungspolitischen Auswirkungen einer Arbeitslosenversicherung mit Versicherungspflichtgrenze gegenüber einem System ohne Versicherungspflichtgrenze lassen sich in einnahmen- und ausgabenwirksame Effekte unterscheiden, denn die Einführung einer Versicherungspflichtgrenze im Rahmen der Arbeitslosenversicherung tangiert sowohl die Zahl der Beitragszahler als auch u.U. die Zahl der potentiellen Leistungsempfänger. Der Unterschied in den stabilisierungspolitischen Auswirkungen der beiden Alternativen zur Regelung der personellen Reichweite des Systems der Arbeitslosenversiche-

rung hinwiederum hängt von der Art der jeweiligen Institutionalisierung der Versicherungspflichtgrenze ab. Hierbei ist zwischen einer starren Versicherungspflichtgrenze mit einer Erhöhung von Fall zu Fall und einer prinzipiell dynamisierten Versicherungspflichtgrenze zu differenzieren.

Aufschlüsse über die unterschiedlichen Einnahmeneffekte können durch einen Rückgriff auf die Ausführungen bezüglich der stabilisierungspolitischen Bedeutung der Alternativen zur Gestaltung der personellen Reichweite in der Rentenversicherung erhalten werden. Dort wurde festgestellt, daß die Einkommen aus unselbständiger Erwerbstätigkeit in der modernen Volkswirtschaft in ihrer Gesamtheit kontinuierlich stärker ansteigen als das Volkseinkommen selbst.¹⁾ In Anbetracht dieses Verhältnisses kann gefolgert werden, daß auch die Beitragseinnahmen in einem System der Arbeitslosenversicherung mit genereller Versicherungspflicht sowohl im Aufschwung als auch im Abschwung stärker zunehmen als das Volkseinkommen. Die entsprechenden stabilisierungspolitischen Effekte können demzufolge im Aufschwung als positiv und im Abschwung als negativ bezeichnet werden.

Besteht nunmehr eine starre Versicherungspflichtgrenze, deren Überschreiten automatisch zum Ausscheiden aus der Pflichtversicherung führt, so wird die positive Differenz zwischen den Wachstumsraten des Beitragsaufkommens und denen des Volkseinkommens dadurch vermindert, neutralisiert oder überkompensiert, daß bisherige Beitragszahler nunmehr keine Beiträge mehr entrichten. Das Moment einer starren Versicherungspflichtgrenze reduziert demzufolge sowohl die positiven Wirkungen im Aufschwung als auch die negativen Wirkungen im Abschwung. Es kann in Anbetracht der gewählten Gewichtung somit konstatiert werden, daß eine Arbeitslosenversicherung mit einer

1) Vgl. S. 102 f.

starren Versicherungspflichtgrenze in stabilisierungspolitischer Hinsicht günstiger als eine Arbeitslosenversicherung ohne Versicherungspflichtgrenze ist. Eine gewisse Verminderung der negativen Auswirkungen der Versicherungspflichtgrenze im Aufschwung kann dadurch bewirkt werden, daß man eventuelle infolge der wirtschaftlichen Entwicklung erforderliche Erhöhungen der Versicherungspflichtgrenze ausschließlich in den Jahren des konjunkturellen Aufschwungs vornimmt.

Es erhebt sich nunmehr die Frage, ob eine dynamisierte Versicherungspflichtgrenze im Hinblick auf ihre Einnahmeneffekte als stabilisierungspolitisch günstiger zu bezeichnen ist als eine starre Versicherungspflichtgrenze. Die Dynamisierung der Versicherungspflichtgrenze bewirkt dabei, daß in jeder Periode weniger Versicherte aus der Pflichtversicherung ausscheiden als im Falle einer starren Versicherungspflichtgrenze und daß ggf. bisher nicht versicherungspflichtige Arbeitnehmer in die Pflichtversicherung einbezogen werden. Die entsprechenden Einnahmeneffekte sind deshalb im Aufschwung als stabilisierungspolitisch günstig und im Abschwung als stabilisierungspolitisch ungünstig zu beurteilen. Der Variante der starren Versicherungspflichtgrenze ist somit infolge der gewählten Gewichtung einer stärkeren Bewertung der Wirkungen im Abschwung der stabilisierungspolitische Vorrang einzuräumen.

Im Hinblick auf die Ausgabeneffekte wäre eine Arbeitslosenversicherung mit einer institutionalisierten Versicherungspflichtgrenze in stabilisierungspolitischer Sicht ungünstiger als eine Arbeitslosenversicherung mit einer generellen Versicherungspflicht, wenn im Abschwung Arbeitslosigkeit innerhalb der Gruppe der Nichtversicherten auftreten würde und die davon Betroffenen somit keine Arbeitslosenunterstützung erhielten. Die Al-

ternative der dynamischen Versicherungspflichtgrenze wäre in diesem Falle günstiger als die der starren Versicherungspflichtgrenze, weil sie den Kreis der aus der Pflichtversicherung Ausgeschlossenen relativ verkleinert. Das Auftreten konjunktureller Arbeitslosigkeit innerhalb des Kreises der Nichtversicherten indes muß als unwahrscheinlich erscheinen, wenn man bedenkt, daß mit Hilfe der Versicherungspflichtgrenze in praxi nur die oberen Einkommensschichten aus der Arbeitslosenversicherung ausgeschlossen werden, bei denen der Eintritt des Risikos der Arbeitslosigkeit ohnedies unwahrscheinlich ist. Bei den Beziehern hoher Einkommen nämlich handelt es sich in der Regel um begehrte Fachkräfte, die von den Unternehmern in Anbetracht ihres Wertes und nicht zuletzt auch in Anbetracht der hohen Einarbeitungskosten für evtl. Nachfolger im Abschwung vermutlich nicht entlassen, sondern gleichsam gehortet werden. Den Ausgabeneffekten im Falle der Anwendung der alternativen Gestaltungsmöglichkeiten der personellen Reichweite in der Arbeitslosenversicherung kommt deshalb in stabilisierungspolitischer Sicht praktisch keine Bedeutung zu.

Zusammenfassend kann darum festgestellt werden, daß die Variante einer Arbeitslosenversicherung mit einer starren Versicherungspflichtgrenze aufgrund der von ihr ausgehenden Einnahmeneffekte als die stabilisierungspolitisch günstigste Alternative zur Regelung der personellen Reichweite zu bezeichnen ist.

II. Alternative Beitragsverfahren und ihre stabilisierungspolitische Bedeutung

1. Alternative Beitragsverfahren

Die im folgenden behandelten Alternativen zur Gestaltung des Beitragsverfahrens beschränken sich auf die

unterschiedlichen Verfahren zur Regelung des Beitrags-satzes.¹⁾ Hier ist zu unterscheiden zwischen einem Ver-fahren, das die Höhe des Beitragssatzes generell für alle Pflichtversicherten festlegt und einem Verfahren, das die Höhe des Beitragssatzes individuell nach dem Grad der jeweiligen Beanspruchung regelt. Im Rahmen des einheitlichen Beitragssatzes für alle Versicherten be-stehen zwei Varianten, und zwar die des konstanten und die des flexiblen Beitragssatzes.

a) Der einheitliche Beitragssatz für alle Versicherten

Im Falle der Einnahmenbeschaffung der Arbeitslosenver-sicherung bei Anwendung eines einheitlichen Beitrags-satzes auf die versicherungspflichtigen Einkommen der einzelnen Pflichtversicherten wird die persönliche Ver-antwortung des einzelnen, die daraus resultiert, daß das gesamte Funktionieren der Wirtschaftsordnung auf dem Prinzip der Eigenverantwortung besteht und der ein-zelne deshalb auch die Auswirkungen jedes in der wirt-schaftlichen Sphäre auftretenden Ereignisses zu tragen hat, in eine Gruppenverantwortung transformiert.²⁾ Die Schadensfolgen, die aus der Ungewißheit des Risiko-eintrittes herrühren, der alle Versicherten bedroht und nur einen Teil von ihnen wirklich trifft, werden mit Hilfe dieses Beitragsverfahrens atomisiert.³⁾

Nach diesem Prinzip, das auch als Versicherungsgedanke in der Arbeitslosenversicherung bezeichnet werden kann, wird der unselbständig Erwerbstätige zum Zensiten der

- 1) Von einer Behandlung der Möglichkeiten eines fixen Beitrages für alle Versicherten bzw. einer Beitrags-bemessungsgrenze im Rahmen der Beitragsabführung wird Abstand genommen.
- 2) Vgl. Pribram, Karl: Employment Stabilization through Payroll Taxation, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LVII (Nov. 1942), S. 142 ff.
- 3) Vgl. Weddigen, Walter: Sozialversicherung (I), a.a.O., S. 599

Arbeitslosenversicherung. Im Rahmen des Quellenabzugsverfahrens wird ein gesetzlich geregelter Prozentsatz des Einkommens bzw. des versicherungspflichtigen Einkommens bei der Lohn- und Gehaltszahlung einbehalten und an den Versicherungsträger abgeführt. Dem sozialen Anliegen der Arbeitslosenversicherung zufolge können formal Teile der wirtschaftlichen Verantwortung auf andere Personen abgewälzt werden, und zwar dadurch, daß die aus der Verpflichtung zur Risikoabdeckung resultierende finanzielle Bürde mit Hilfe der Arbeitgeberbeiträge und der staatlichen Zuschüsse auf andere Individuen verlagert wird als die, die dem Risiko direkt ausgesetzt sind.¹⁾ Ein effektives Gelingen dieser Absicht indes erscheint in Anbetracht der Überwälzungsproblematik als zweifelhaft.²⁾

In einer anderen Variante der Einnahmenbeschaffung mit Hilfe eines für alle Versicherten verbindlichen Beitragssatzes wird der Versicherungsgedanke in der Arbeitslosenversicherung mit dem Verursachungsgedanken verbunden. Der Verursachungsgedanke im Rahmen der Arbeitslosenversicherung basiert auf der Auffassung, "daß Arbeitslosigkeit kein persönliches Verschulden des einzelnen Arbeiters, sondern Ergebnis des kapitalistischen Wirtschaftsablaufs ist",³⁾ und daß die Möglichkeit zur Verwertung der Arbeitskraft nicht nur von der Arbeitsfähigkeit und -willigkeit des einzelnen allein abhängt, sondern in entscheidendem Umfang auch davon, ob es einem Arbeitgeber vorteilhaft erscheint, ihn zu beschäftigen oder nicht.⁴⁾ Es wird deshalb, namentlich von den Arbeitnehmerorganisationen, darauf hingewiesen, daß den einzelnen Arbeiter - abgesehen

1) Vgl. Pribram, Karl: a.a.O., S. 143

2) Vgl. S. 41 f.

3) Schönlank, Liselotte: a.a.O., S. 116

4) Vgl. Herkner, Heinrich: Arbeiterfrage, Bd. I, 8. Auflage, Berlin-Leipzig 1922, S. 11

vom Fall der freiwilligen Arbeitslosigkeit - keinerlei Verantwortung am Entstehen von Arbeitslosigkeit treffen könne¹⁾ und es deshalb auch nicht mehr als gerecht sei, wenn ausschließlich die Arbeitgeber zur Finanzierung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung herangezogen würden.

Nach dem Verursachungsgedanken tritt die Gesamtheit aller Arbeitgeber an die Stelle der Arbeitnehmerschaft. Auf den Einzelfall zugeschnitten bedeutet das, daß der einzelne Arbeitgeber die beim Versicherungsgedanken von seinen Arbeitnehmern zu entrichtenden Beiträge übernimmt und insgesamt einen festen Prozentsatz der gesamten bzw. der beitragspflichtigen Lohn- und Gehaltssumme an den Träger der Arbeitslosenversicherung abführt. Ein am Verursachungsgedanken ausgerichtetes System der Arbeitslosenversicherung unterscheidet sich von einem am Versicherungsgedanken orientierten System somit lediglich durch die soziale Stellung des Zensiten im Erwerbsleben. Ob dieser nach außen hin bestehende Unterschied indes auch effektiv wirksam und nicht nur rein fiktiv vorhanden ist, muß in Anbetracht der Überwälzungsproblematik allerdings als fraglich erscheinen.²⁾

Der für alle Versicherten einheitliche Beitragssatz kann in zwei Varianten auftreten und zwar sowohl als konstanter als auch als flexibler Beitragssatz.

aa) Der konstante Beitragssatz

In diesem Falle erfolgt die Einnahmenbeschaffung im Rahmen der Verwendung einheitlicher Beitragssätze für

1) Vgl. Burns, Eveline M.: The American Social Security System, Cambridge 1949, S. 154
Vgl. Palm, Roswitha: a.a.O., S. 77

2) Vgl. S. 41 f.

alle Versicherten durch die Anwendung eines für einen vorausbestimmten Zeitraum konstanten Beitragssatzes auf die versicherungs- bzw. beitragspflichtigen Einkommen der Arbeitnehmer. Die Entwicklung der Beitragseinnahmen verläuft proportional zur Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen.

ab) Der flexible Beitragssatz

Im Falle der Verwendung eines zwar für alle Versicherten einheitlichen, in seiner Höhe aber flexiblen Beitragssatzes im Rahmen der Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung nach dem Versicherungs- oder Verursachungsgedanken wird der Beitragssatz als abhängige Variable des Wirtschaftsablaufs behandelt. Als entsprechender Indikator des Wirtschaftsablaufs wird in diesem Fall die Arbeitslosenquote verwendet.¹⁾

Ausgangspunkt dieser flexiblen Beitragsgestaltung ist eine bestimmte sogenannte durchschnittliche Arbeitslosenquote. Der bei dieser Quote festgelegte Beitragssatz variiert im inversen Verhältnis zu den Veränderungen der Arbeitslosenquote, d.h. er fällt bei steigender Arbeitslosigkeit und steigt mit fallender Arbeitslosigkeit. Die Entwicklung des Beitragsaufkommens verläuft damit nicht mehr proportional zur Entwicklung der beitragspflichtigen Einkommen.

b) Der individuell differenzierte Beitragssatz

Das Verfahren der Einnahmenbeschaffung bei Verwendung individuell differenzierter Beitragssätze basiert inhaltlich auf dem Verursachungsgedanken. Auch hier wird

1) Vgl. hierzu Peacock, Alan T.: The Economics..., a.a.O., S. 61

die Verantwortung für das Entstehen von Arbeitslosigkeit allein auf die Unternehmerseite verlagert. Die aus dieser Gruppenverantwortung resultierende finanzielle Belastung der Unternehmerschaft indes wird nicht wie beim Verursachungsprinzip formal von der gesamten Unternehmerschaft getragen, sondern im Gegenteil individuell von Unternehmer zu Unternehmer differenziert. Der Verursachungsgedanke wird durch den Zurechnungsgedanken abgelöst.

Nach diesem Zurechnungsgedanken wird auf den einzelnen Arbeitgeber direkt abgezielt, und zwar in der Form, daß jeder Unternehmer für das Ausmaß an Arbeitslosigkeit aufkommen soll, das er "verschuldet" hat und das ihm persönlich "zurechenbar" ist. Ein am Zurechnungsgedanken orientiertes System der Arbeitslosenversicherung weicht somit vom Grundsatz der gleichen Risikoverteilung auf die gesamte Gefahrengemeinschaft ab und nimmt statt dessen eine Beitragsstaffelung vor, die sich nach der Inanspruchnahme der Versicherung durch die Betriebsangehörigen des einzelnen Arbeitgebers richtet.¹⁾ Jeder Unternehmer hat demzufolge unterschiedliche Vom-Hundertsätze seiner Lohn- und Gehaltssumme bzw. seiner versicherungs- bzw. beitragspflichtigen Lohn- und Gehaltssumme an den Versicherungsträger abzuführen.

Das Verfahren individuell differenzierter Beitragssätze wird mit beschäftigungspolitischen Argumenten begründet.²⁾

1) Vgl. Brüggemann, W.D.: Die Arbeitslosenversicherung in den USA, in: Bundesarbeitsblatt, 1955, Heft 9, S. 318

2) Vgl. Pribram, Karl: a.a.O., S. 143 f.
Vgl. Myers, Charles A.: Experience Rating in Unemployment Compensation, in: The American Economic Review, Vol. XXXV (1944), S. 339 ff.
Vgl. Burns, Eveline M.: a.a.O., S. 156 ff.
Vgl. Brüggemann, W.D.: a.a.O., S. 318
Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 208
Vgl. Doberschütz, Klaus: a.a.O., S. 60 ff.

Grundlage dieser Begründung ist das Inzidenzgeschehen. Hier erweist sich die Vorstellung von der generellen Überwälzung der Soziallasten in Anbetracht der unterschiedlichen Beitragsbelastung der einzelnen Unternehmer als nicht mehr haltbar. Selbst beim Vorliegen der allgemeinen Voraussetzungen für das Gelingen der Überwälzung¹⁾ nämlich kann bei differenzierten Beitragssätzen ein einheitlicher Erfolg der Überwälzungsbestrebungen nicht als gesichert angesehen werden. Treten bereits bei einem einheitlichen Beitragssatz und globalem Überwälzungserfolg Verschiebungen zwischen den einzelnen Branchen ein, die vom Verlauf der Indifferenzkurvensysteme der Produktnachfrager und der daraus resultierenden Preis- und Einkommenselastizität der Nachfrage determiniert sind, so wird bei unterschiedlicher Beitragsbelastung noch eine zusätzliche Differenzierung innerhalb der Unternehmen in ein und derselben Branche zu verzeichnen sein. Der einzelne Unternehmer kann deshalb eine ihn treffende Erhöhung des Beitragssatzes nicht ohne eine Verminderung seines Marktanteils infolge seiner Preiserhöhung kompensieren. Er wird darum bemüht sein, eine Erhöhung des Beitragssatzes überhaupt zu vermeiden, indem er auf nicht unbedingt notwendige Entlassungen verzichtet, notfalls die Arbeit "streckt" und die Belegschaft auch bei schlechtem Auftragsbestand weiterbeschäftigt.²⁾ Zudem kann der Unternehmer bei geringem Arbeitslosenbestand im Vergleich zu seinen Konkurrenten infolge der Beitragsreduzierung über Preissenkungen bzw. geringere Preiserhöhungen eine Vergrößerung seines Marktanteils und damit auch seines Gewinns erzielen oder aber seinen Gewinn bei konstantem Marktanteil durch eine größere Differenz zwischen Preis und Kosten erhöhen. Ist das System darüber hinaus mit einem "additional credit", einem zusätzlichen Pluspunkt auf

1) Vgl. S. 41 f.

2) Vgl. Doberschütz, Klaus: a.a.O., S. 60

steuerlichem Gebiet gekoppelt, der es dem Unternehmer ermöglicht, in der Steuerbilanz nicht die tatsächlich angefallenen Sozialkosten der Arbeitslosenversicherung auszuweisen, sondern die Kosten, die sich ergeben hätten, wenn im Betrieb des Unternehmers eine höhere Arbeitslosigkeit aufgetreten wäre, die zur Erreichung eines als Norm gesetzten Beitragssatzes geführt hätte,¹⁾ so wird diese Wirkung noch verstärkt.

Im Rahmen der Ermittlung des für den einzelnen Unternehmer relevanten Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung kommt das sogenannte experience-rating- oder Erfahrungsraten-System zur Anwendung. Nach diesem Verfahren entrichtet jeder Unternehmer während eines gesetzlich vorgegebenen Zeitraumes einen festgelegten, für alle Unternehmer konstanten Prozentsatz der beitragspflichtigen Lohn- und Gehaltssumme an den Versicherungsträger. Nach dem Ende dieser allgemeinen Erfahrungsperiode wird sodann der individuelle Beitragssatz für den Einzelunternehmer bemessen. Zu diesem Zweck wird das jeweilige, mit Beitragszahlungen begünstigte und mit Transferausgaben belastete Konto des Unternehmers beim Versicherungsträger abgeschlossen; anhand dieses Abschlusses wird unter Anwendung unterschiedlicher Formeln der individuelle Beitragssatz des einzelnen Unternehmers errechnet. Die auf diese Weise ermittelten Beitragssätze werden einer jährlichen Korrektur unterworfen.²⁾ Burns unterscheidet zwischen fünf speziellen Formeln zur Berechnung des individuellen Beitragssatzes,³⁾ die sich jedoch auf drei Verfahren komprimieren lassen, da die restlichen beiden Methoden Modifikationen bzw. Kombinationen der Grundformeln sind.

1) Vgl. Burns, Eveline M.: a.a.O., S. 154

2) Vgl. Brüggemann, W.D.: a.a.O., S. 319

3) Vgl. Burns, Eveline M.: a.a.O., S. 155 ff.

ba) Der Reserve-Ratio-Plan

Nach diesem Verfahren wird im Rahmen des Kontenabschlusses zunächst die Differenz zwischen den gutgeschriebenen Beiträgen und den belasteten Transferzahlungen ermittelt. Der anfallende Saldo gilt als theoretische Reserve des Unternehmers, die den Umfang seiner potentiellen Vorsorge zur Deckung anfallender Unterstützungsleistungen anzeigt. Um eine vergleichbare Basisgröße für alle Unternehmer zu erhalten, wird diese theoretische Reserve mit der vom Unternehmer im Betrachtungszeitraum ausbezahlten Lohn- und Gehaltssumme gewichtet. Der auf diese Weise ermittelte Quotient gilt als die "reserve-ratio" des Unternehmers und dient als Bemessungsgrundlage, nach der die individuellen Beitragssätze aufgrund eines festgelegten Schlüssels errechnet werden. Dabei gilt der Zusammenhang, daß der individuelle Beitragssatz um so größer wird, je niedriger die "reserve-ratio" ist und umgekehrt.

bb) Der Benefit-Ratio-Plan

Bei diesem Vorgehen bestimmen allein die geleisteten Unterstützungen die Höhe des Einzelbeitrages, denn hier werden nur die einem Unternehmer in der Erfahrungsperiode zurechenbaren Leistungen mit der jeweiligen Lohn- und Gehaltssumme gewichtet. Das Element der erbrachten Beiträge findet keine Berücksichtigung mehr. Die sich ergebenden Relationen werden unter Verwendung eines vorgegebenen Schemas zur Festsetzung der Einzelbeiträge verwendet. Je niedriger die ermittelte Relation im einzelnen ist, desto niedriger ist auch der individuelle Beitragssatz und umgekehrt.

bc) Der Benefit-Wage-Ratio-Plan

Nach dieser Methode wird jeder Unternehmer nicht mit den tatsächlich geleisteten Transferzahlungen belastet, sondern mit der Lohnsumme, die er an die arbeitslos Gewordenen hätte ausbezahlen müssen. Das jeweilige Verhältnis zwischen dieser "eingesparten Lohnsumme" und der tatsächlich ausbezahlten Lohnsumme dient sodann ebenfalls unter Verwendung vorgegebener Schemata zur Festlegung der einzelnen Beitragssätze. Auch hier gilt der Zusammenhang, daß der individuelle Beitragssatz um so niedriger ausfällt, je niedriger der ermittelte Quotient ist, und umgekehrt.

2. Stabilisierungspolitische Bedeutung

Mit diesen unterschiedlichen Verfahren zur Regelung der Beitragsbelastung sind zwangsläufig unterschiedliche stabilisierungspolitische Auswirkungen verbunden, weil die Veränderungen der Beitragseinnahmen und damit auch die Volkseinkommenselastizitäten dieser Einnahmen verschieden ausfallen.

a) Einheitlicher versus individuell differenzierter Beitragssatz

Eine stabilisierungspolitische Abwägung der Alternative zwischen einem einheitlichen Beitragssatz für alle Versicherten und einem individuell differenzierten Beitragssatz zerfällt in zwei Komponenten. Zum einen nämlich stellt sich die Frage, welche prinzipiellen Unterschiede in stabilisierungspolitischer Hinsicht zwischen den Wirkungen eines einheitlichen Beitragssatzes und denen eines individuell differenzierten Beitragssatzes

bestehen. Zum anderen aber gilt es zu klären, welche stabilisierungspolitischen Auswirkungen von den verschiedenen Alternativen zur Gestaltung des individuell differenzierten Beitragssatzes ausgehen.

In einer allgemeinen Betrachtung erscheint das Konzept eines einheitlichen Beitragssatzes gegenüber dem eines individuell differenzierten Beitragssatzes als stabilisierungspolitisch günstiger. In allen drei Varianten der Beitragsermittlung nach dem experience-rating-Verfahren nämlich besteht die Tendenz, daß die individuellen Beitragssätze im Aufschwung abnehmen und im Abschwung zunehmen.¹⁾ Die Reduktion der Beitragssätze im Aufschwung ist auf ein Ansteigen der Beitragseinnahmen und eine gleichzeitige Abnahme der Transferzahlungen wegen Arbeitslosigkeit zurückzuführen, während die Erhöhung der Beitragssätze im Abschwung aus dem Anstieg der Transferzahlungen wegen Arbeitslosigkeit herrührt, der die aus der allgemeinen Erhöhung der Lohn- und Gehaltssumme resultierende Erhöhung des Beitragsaufkommens überkompensiert. Die Veränderung der Beitragssätze nach dem experience-rating-Verfahren wirkt somit der als erwünscht angesehenen Beeinflussung des Zyklus genau entgegen.²⁾ Eine gewisse Milderung jener prozyklischen Wirkung kann darin gesehen werden, daß stets ein bestimmter time-lag zwischen konjunktureller Entwicklung und Ratenänderung vorhanden ist, der zur Folge hat, daß in den jeweils ersten Phasen des konjunkturellen Aufschwungs bzw. Abschwungs dieselben Verhältnisse vorliegen wie im Falle eines konstanten Beitragssatzes.³⁾

1) Vgl. Myers, Charles A.: a.a.O., S. 345

2) Vgl. ebenda, S. 352

3) Vgl. Merriam, Ida: Social Security Programs and Economic Stability, in: Policies to Combate Depressions, Ed. National Bureau of Economic Research, Princeton 1956, S. 218

Dennoch kann zusammenfassend bemerkt werden, daß das Verfahren einheitlicher Beitragssätze den stabilisierungspolitischen Möglichkeiten des Konzeptes der automatischen Stabilisatoren eher gerecht wird als das Verfahren individuell differenzierter Beitragssätze. Per saldo nämlich werden im Falle der Anwendung individuell differenzierter Beitragssätze im Aufschwung kleinere und im Abschwung größere Einnahmenelastizitäten zu verzeichnen sein als im Falle der Anwendung eines konstanten Beitragssatzes.

Die stabilisierungspolitisch ungünstigen Wirkungen des Finanzierungsverfahrens unter Anwendung flexibler individueller Beitragssätze sind empirisch belegt. So wurden im Aufschwungsjahr 1943 in den USA infolge der Beitragsreduktionen nach dem experience-rating-Verfahren insgesamt 26 v.H. weniger Beitragseinnahmen erzielt als eingegangen wären, wenn ein fixer Beitragssatz zur Anwendung gelangt wäre.¹⁾ Im Abschwung zwischen den Jahren 1949 und 1950 hingegen erhöhte sich der Anteil der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung an der gesamten Lohnsumme um durchschnittlich 10 %.²⁾

Innerhalb der im Rahmen der Einnahmenbeschaffung unter Verwendung flexibler Beitragssätze möglichen Alternativen hinwiederum bestehen ebenfalls Unterschiede bezüglich ihrer stabilisierungspolitischen Auswirkungen.

Im Konjunkturaufschwung wirken bei der Ermittlung der Beitragssätze nach dem Benefit-Ratio-Plan und im Falle der Ermittlung der Beitragssätze nach dem Benefit-Wage-Ratio-Plan beide Faktoren der individuellen Erfahrungsrate, und zwar sowohl das Moment des Rückganges der

1) Vgl. Myers, Charles A.: a.a.O., S. 340

2) errechnet nach Merriam, Ida: a.a.O., S. 319

Transferausgaben bzw. das des Rückganges des Lohnausfalles als auch die Entwicklung der Lohnsumme selbst, gleichgerichtet auf eine Senkung der individuellen Beitragsätze hin.¹⁾ Unterschiede zwischen dem Benefit-Ratio-Plan und dem Benefit-Wage-Ratio-Plan bestehen nur dann, wenn die Transferleistungen nicht prozentual nach dem Lohn bemessen werden, sondern den Charakter von Pauschalen tragen oder dann, wenn eine absolute Höchstleistung vorgesehen ist; in diesem Falle wird es zu Divergenzen zwischen der Summe der Transferzahlungen und der Summe des Lohnausfalles kommen.

Beim Reserve-Ratio-Plan hingegen besteht die Tendenz, daß die infolge der Abnahme der Transferzahlungen auftretende Zunahme der individuellen Reserven der einzelnen Unternehmer in ihrer Wirkung auf die Beitragsätze gebremst wird von einer gleichlaufenden Erhöhung der Lohnsumme,²⁾ und somit die Reduktion der Beitragsätze geringer ausfallen wird als im Falle der Anwendung der anderen beiden Konzepte. Auch diese Tendenzen sind empirisch belegt.

So wurde in einer entsprechenden Untersuchung nachgewiesen, daß im Aufschwungsjahr 1943 sich 84,5 % aller Unternehmer in den Staaten, in denen der Benefit-Wage-Ratio-Plan verwirklicht war, für niedrigere Beitragsätze qualifizieren konnten. Bezüglich der Staaten, in denen der Benefit-Ratio-Plan realisiert war, belief sich der entsprechende Prozentsatz auf 80,6 % aller Unternehmer, während in den Staaten, die sich am Reserve-Ratio-Plan orientierten, nur 69,0 % aller Unternehmer eine Reduktion ihres individuellen Beitragsatzes erzielen konnten.³⁾

1) Vgl. Myers, Charles A.: a.a.O., S. 341

2) Vgl. ebenda, S. 342

3) Vgl. ebenda, S. 342

Der Reserve-Ratio-Plan erweist sich auch im konjunkturellen Abschwung als günstiger als der Benefit-Ratio-Plan bzw. der Benefit-Wage-Ratio-Plan. Dies ist darauf zurückzuführen, daß die individuelle Reserve des einzelnen Unternehmers als Differenz zwischen Beitragseinnahmen und Versicherungsleistungen in Anbetracht des Einkommensanstiegs bei den noch in Beschäftigung stehenden Arbeitnehmern langsamer abnimmt als die Versicherungsleistungen bzw. der Einkommensausfall durch Arbeitslosigkeit zunehmen. Damit fallen auch die Erhöhungen des Beitragssatzes im Falle der Anwendung des Reserve-Ratio-Plans geringer aus als im Falle der Anwendung der beiden anderen Verfahren.

b) Konstanter versus flexibler Beitragssatz

Den vorausgegangenen Ausführungen zufolge war der Methode einheitlicher, d.h. für alle Versicherten verbindlicher Beitragssätze der stabilisierungspolitische Vorrang vor dem Verfahren individuell differenzierter Beitragssätze einzuräumen. Es erhebt sich nunmehr die Frage, welche Ausprägung des einheitlichen Beitragssatzes den stabilisierungspolitischen Erfordernissen besser gerecht wird.

In Anbetracht der inversen Verknüpfung zwischen Beitragssatz und Arbeitslosenquote erscheint die Variante des flexiblen Beitragssatzes zunächst als die stabilisierungspolitisch günstigere. Die Einnahmeneffekte im Falle des flexiblen Beitragssatzes nämlich sind prinzipiell als ein Summenphänomen aufzufassen, das aus den Effekten, die sich bei konstantem Beitragssatz infolge der Veränderung der Bemessungsgrundlage des Einkommens ergeben, und den Effekten, die darüber hinaus aus der Variation des Beitragssatzes herrühren, resultiert. Es folgt nunmehr die Variation der Beitragssätze im anti-

zyklischen Sinne, d.h. in Form einer Erhöhung im Aufschwung und einer Reduktion im Abschwung, so werden die stabilisierungspolitisch positiven Auswirkungen konstanter Beitragssätze formal verstärkt, d.h. es handelt sich in Anbetracht der Primäreffekte bei der Variante flexibler Beitragssätze um einen flexiblen, automatischen Konjunkturstabilisator fiskalischer Natur.¹⁾

Diese formal positiv zu bewertenden Effekte des flexiblen Beitragssatzes indes wirken materiell nur insoweit konjunkturstabilisierend, als sie nicht durch negative Sekundäreffekte neutralisiert werden. Diese negativen Effekte können dabei im Falle einer Erhöhung des Beitragssatzes in einer Reduktion der Ersparnisbildung bzw. dem Versuch einer Einholung über erhöhte Löhne auf der Seite der Versicherten²⁾ bzw. der Überwälzung der Beitragsmehrbelastung auf der Seite der Unternehmer bestehen.³⁾ Im Falle einer Reduktion der Beitragssätze können diese negativen Effekte in der Form einer Erhöhung der Ersparnisbildung auf der Seite der Versicherten bzw. der Form einer Gewinnerhöhung ohne entsprechende Investitionsstimulierung auf der Unternehmenseite auftreten.⁴⁾ Die potentiellen negativen Effekte auf der Seite der Versicherten sind dabei geringer zu veranschlagen als die potentiellen negativen Effekte auf der Unternehmenseite. Erfolgt deshalb die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung nach dem Versicherungsgedanken,⁵⁾ d.h. durch eine Beitragsbelastung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, so erscheint es als weniger wahrscheinlich, daß die formalen stabilisierungspolitisch günstigen Primäreffekte einer automatischen

1) Vgl. S. 53

2) Vgl. S. 38 f.

3) Vgl. S. 44 f.

4) Vgl. S. 46

5) Vgl. S. 156

antizyklischen Beitragssatzvariation durch materiell negative Sekundäreffekte bekämpft werden als im Falle der Anwendung des Verursachungsgedankens¹⁾ im Rahmen der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung.

Die formale stabilisierungspolitische Überlegenheit des flexiblen Beitragssatzes wird somit durch materiell gegenläufige negative Effekte vermindert, wenn nicht sogar neutralisiert oder überkompensiert. Sie ist darüber hinaus an die Voraussetzung gebunden, daß die Variation des Beitragssatzes auch wirklich im antizyklischen Sinne erfolgt, d.h., daß sich die Arbeitslosenquote nur im Abschwung erhöht und nur im Aufschwung vermindert. Da jedoch über die Möglichkeit der konjunkturellen Arbeitslosigkeit hinaus noch die Möglichkeiten einer strukturellen Arbeitslosigkeit, einer Fluktuationsarbeitslosigkeit und einer saisonalen Arbeitslosigkeit bestehen,²⁾ kann die Verknüpfung des Beitragssatzes mit der Arbeitslosenquote auch von Nachteil sein, wenn im Aufschwung saisonale oder strukturelle Arbeitslosigkeit bzw. Fluktuationsarbeitslosigkeit auftreten und infolge ihrer Auswirkungen auf die Arbeitslosenquote eine Reduktion des Beitragssatzes in der Arbeitslosenversicherung induzieren.³⁾ Im Abschwung hinwiederum sind diese negativen Effekte dann zu verzeichnen, wenn die Zahl der aus nicht konjunkturellen Gründen Arbeitslosen, die wieder in den Erwerbsprozeß eingegliedert werden, größer ist als die Zahl der aus konjunkturellen Gründen arbeitslos Gewordenen. In diesem Fall kommt es zu einer stabilisierungspolitisch ungünstigen Erhöhung des Beitragssatzes. Eine derartige Gefahr ist besonders im Frühjahr gegeben, wenn die Wiedereingliederung der

1) Vgl. S. 157

2) Vgl. Willeke, Eduard: Arbeitslosigkeit (I), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956, S. 306

3) Vgl. Peacock, Alan T.: The Economics..., a.a.O., S. 63

aus saisonalen Gründen Arbeitslosen in den konjunktur-neutralen bzw. konjunkturinversen Wirtschaftssektoren der Land- und Forstwirtschaft bzw. des Bauwesens erfolgt.¹⁾

Abschließend kann festgestellt werden, daß dem Verfahren eines konstanten Beitragssatzes der stabilisierungspolitische Vorrang vor dem Verfahren eines flexiblen Beitragssatzes einzuräumen ist. Diese Feststellung läßt sich damit begründen, daß zum einen die Gefahr stabilisierungspolitisch ungünstiger Beitragssatzvariationen besteht und zum anderen eine positive Wirkung einer stabilisierungspolitisch günstigen Variation des Beitragssatzes in Anbetracht der möglichen negativen Sekundärwirkungen keine Selbstverständlichkeit ist.

III. Alternativen zur Regelung des Leistungsumfanges in stabilisierungspolitischer Sicht

1. Alternativen zur Regelung des Leistungsumfanges

Als Leistungsumfang wird in den folgenden Ausführungen der Grad der Absorption des Einkommensverlustes bezeichnet. Prinzipiell beschränkt sich dieser Leistungsumfang in der Arbeitslosenversicherung im Gegensatz zur Rentenversicherung, die auch das Ziel einer Vollsicherung

1) Im Falle individuell differenzierter Beitragssätze könnten die erwähnten Arten der nicht konjunkturellen Arbeitslosigkeit zu entsprechenden positiven Effekten dahingehend führen, daß sich die Beitragssätze für einzelne Unternehmer im Aufschwung erhöhen und im Abschwung vermindern. In Anbetracht der Tatsache, daß die nicht konjunkturelle Arbeitslosigkeit im allgemeinen nur auf wenige Unternehmen bzw. Branchen beschränkt ist, dürften aber entsprechende gesamtwirtschaftlich günstige Effekte in der Regel nicht zu verzeichnen sein. Beim Verfahren der flexiblen Beitragssätze hingegen ist eine gesamtwirtschaftliche Relevanz der nicht konjunkturellen Arbeitslosigkeit dadurch gegeben, daß sich die Beiträge aller Versicherten global an der Höhe der jeweiligen Arbeitslosenquote orientieren.

anstreben kann, auf eine lediglich partielle Sicherung des Einkommens bei Arbeitslosigkeit. Diese Beschränkung hat ihre Wurzeln in der Besonderheit des Risikos der Arbeitslosigkeit und ist als Reaktion der Gesellschaft auf eben diese Besonderheit zu bewerten.

Die Besonderheit des Risikos der Arbeitslosigkeit liegt darin, daß es sich um einen Tatbestand handelt, "der sich kaum objektiv feststellen läßt, da er teilweise vom Arbeitswillen und dgl. abhängig ist und mit einer Konkurrenz zwischen Sozialeinkommen und Arbeitseinkommen verbunden sein kann."¹⁾ Der einzelne hat prinzipiell die Wahlmöglichkeit zwischen Einkommen aus Erwerbstätigkeit und Einkommen aus der Arbeitslosenversicherung. Ob er diese Möglichkeit auch wahrnimmt, hängt aber nicht zuletzt von der Höhe der Versicherungsleistungen und damit vom Leistungsumfang ab. Generell gilt dabei die Tatsache, daß sich der Hang zum Nichtstun, zur freiwilligen Arbeitslosigkeit, um so stärker ausdehnen wird, je geringer die Differenz zwischen Erwerbseinkommen und Sozialeinkommen ist.²⁾ Die Transferzahlungen der Arbeitslosenversicherung können deshalb negativ auf die Bereitschaft zur Annahme neuer Arbeit einwirken, wenn keine Notwendigkeit mehr besteht, den Lebensunterhalt zu verdienen.³⁾

Die Besonderheit des Risikos der Arbeitslosigkeit kann demnach in der Gefahr freiwilliger Arbeitslosigkeit als Folge von Versicherungsleistungen gesehen werden, die zu einer Förderung des Müßigganges führen.⁴⁾ Dieser Müßig-

1) Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 178

2) Vgl. Blumenfeld, Erik: Der Januskopf der Arbeitslosenversicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 18/3 (März 1964), S. 78 f.

3) Vgl. Altman, Ralph: Availability for Work. A study in Unemployment Compensation, Cambridge/Mass. 1950, S. 99

4) Vgl. hierzu Galbraith, J.K.: Gesellschaft im Überfluß, Knaur Taschenbücher, Bd. 23, Ulm 1963, S. 256 ff.

gang in Form der freiwilligen Arbeitslosigkeit wird im gesellschaftlichen Wertsystem als "Betrug an der Gesellschaft" empfunden. Diese Haltung ihrerseits resultiert aus der Einstellung der Gesellschaft zur Produktion. Solange der Produktion eine Priorität eingeräumt wird, gilt jede Art des Müßigganges als unzulässig, während eine unfreiwillige Arbeitslosigkeit und die durch sie bewirkten Produktionsverluste nicht als verwerflich gelten. So hat bei der Diskussion der Sozialversicherungsgesetze "kein Gespenst so wild umhergespukt wie das des Arbeiters, der behaglich von seiner Arbeitslosenunterstützung lebt und der Gesellschaft keine Gegenleistung bietet".¹⁾ Um zu verhindern, daß es eine Einkommensquelle gibt, die die Einkommen aus der Produktion nahezu ersetzt und damit dem Müßiggang Vorschub leistet und die Leistungsanreize beeinträchtigt, wurde deshalb in allen empirischen Arbeitslosenversicherungssystemen von der Institutionalisierung einer Vollversicherung Abstand genommen. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung beschränken sich daher lediglich auf die Absorption eines Teiles des Einkommensausfalles.

Innerhalb des Rahmens der gesetzlichen Beschränkung des Leistungsumfanges selbst können zwei Prinzipien zur Festsetzung der individuellen Versicherungsleistung zur Anwendung gelangen, und zwar das Minimumstandardprinzip und das Kompensationsprinzip.²⁾

Die nach diesen alternativen Prinzipien ermittelten Leistungssätze bleiben längerfristig konstant. Es wird zwar die Möglichkeit einer sogenannten Cyclically Graded Compensation diskutiert, in der Form, daß die Unterstützungssätze ebenso wie die Beitragssätze mit der

1) Galbraith, J.K.: a.a.O., S. 257

2) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 182 f.

Arbeitslosenquote in Verbindung gebracht werden und mit steigender Arbeitslosigkeit zu- und mit sinkender Arbeitslosigkeit abnehmen sollten.¹⁾ Eine praktische Verwertung dieser Möglichkeit aber, die dazu führen würde, daß Arbeitslose im Konjunkturaufschwung niedrigere Unterstützungen erhalten als diejenigen, die im Konjunkturabschwung arbeitslos werden, wird mit dem Hinweis auf prinzipielle Fragen bezüglich der Risikostreuung in sozialen Sicherungssystemen abgelehnt.²⁾

a) Das Minimumstandardprinzip

Das Minimumstandardprinzip im Rahmen der Regelung des Leistungsumfanges sieht einen einheitlichen Leistungsbetrag für alle Leistungsempfänger vor. Leistungen nach diesem Prinzip sind somit Pauschalbeträge, die den eigentlichen Einkommensausfall unberücksichtigt lassen. Es handelt sich bei ihnen im allgemeinen um den theoretischen Teilbetrag des Lohnes eines ungelernten Arbeiters und damit um eine Art "Existenzminimum".³⁾

b) Das Kompensationsprinzip

Das Kompensationsprinzip im Rahmen der Regelung des Leistungsumfanges in der Arbeitslosenversicherung gestattet Differenzierungen im Hinblick auf die Höhe der Einzelleistungen. Es setzt die Höhe der zu gewährenden Versicherungsleistung in Relation zur Höhe des zuvor bezogenen Einkommens, wenn auch begrenzt auf einen be-

1) Vgl. Galbraith, J.K.: a.a.O., S. 260

2) Vgl. Peacock, Alan T.: The Economics..., a.a.O., S. 61 f.

3) Vgl. Keuleers, Joseph: Leistungen der Arbeitslosenversicherung, in: EWG-EGKS-EURATOM: Europäische Konferenz..., Bd. I, S. 454

stimmten Vomhundertsatz des zuletzt bezogenen Entgeltes, für das wiederum ein Höchstbetrag gilt.¹⁾ Die Höhe der Versicherungsleistung ändert sich degressiv im Verhältnis zum zuletzt empfangenen Lohn.²⁾

2. Minimumstandardprinzip und Kompensationsprinzip in stabilisierungspolitischer Sicht

Rein theoretisch kann keine Aussage darüber getroffen werden, welche Art der Regelung des Leistungsumfanges einen höheren Grad des Einkommensausfalles durch Arbeitslosigkeit absorbiert, da diese Aussage je nach dem Verhältnis zwischen der Höhe der Einheitsleistung und dem Prozentsatz der einkommensproportionalen Sicherung verschieden ausfallen wird. In der Praxis werden jedoch die Leistungen nach dem Kompensationsprinzip, die sich am Verdienst der Versicherten vor dem Eintritt der Arbeitslosigkeit orientieren, höher sein als die Einheitsleistungen nach dem Minimumstandardprinzip, die auf eine Sicherung des Existenzminimums abzielen.³⁾ Die am Prinzip der Lohnausfallvergütung orientierte Alternative der Leistungsbemessung neutralisiert in diesem Falle einen größeren Teil des Einkommensverlustes.

Im Konjunkturabschwung werden demzufolge die Versicherungsleistungen im Falle der Lohnausfallvergütung stärker ansteigen als im Falle der Pauschalvergütung des Einkommensausfalles. In dieser Konjunktursituation ist somit dem Kompensationsprinzip der stabilisierungspolitische Vorrang vor dem Minimumstandardprinzip einzuräumen. Im Konjunkturaufschwung hingegen hängt die

1) Vgl. Keuleers, Joseph: a.a.O., S. 454

2) Vgl. Liefmann-Keil, Elisabeth: Ökonomische Theorie..., a.a.O., S. 183

3) Vgl. Vogel, Otto: a.a.O., S. 190

Beurteilung von der jeweiligen Art der Arbeitslosigkeit ab. War allein eine konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, so ist die Abnahme des Leistungsvolumens im Falle der Anwendung des Kompensationsprinzipes größer als im Falle der Anwendung des Prinzipes der Pauschalvergütung. Diese Tendenz wird jedoch gemindert, neutralisiert oder ins Gegenteil gekehrt, wenn im Verlauf des konjunkturellen Aufschwunges Friktions-, Fluktuations- oder Saisonarbeitslosigkeit bzw. strukturelle Arbeitslosigkeit auftritt, die zu neuen Leistungsverpflichtungen führt. In diesem Fall kann eine Leistungsbemessung nach dem Minimumstandardprinzip stabilisierungspolitisch günstiger sein als eine entsprechende Leistungsbemessung nach dem Kompensationsprinzip.

Insgesamt ist jedoch die Leistungsbemessung nach dem Prinzip der Lohnausfallvergütung in Anbetracht ihrer sicheren Überlegenheit im Konjunkturabschwung als stabilisierungspolitisch günstiger als die Leistungsbemessung nach dem Prinzip der Pauschalvergütung zu bezeichnen, und zwar selbst dann, wenn sie im Konjunkturaufschwung zu stabilisierungspolitisch ungünstigeren Variationen des Leistungsvolumens führt. Diese Einschätzung basiert ebenso wie die im Falle der Rentenversicherung angestellten Überlegungen auf dem Vorrang der Bremsung von Abschwungstendenzen vor der Bremsung des Aufschwunges.

IV. Alternativen zur Regelung der Dauer des Leistungsbezuges und ihre Beurteilung unter stabilisierungspolitischen Aspekten

1. Alternativen zur Regelung der Dauer des Leistungsbezuges

Bezüglich der Regelung der Dauer des Leistungsbezuges kommen gemeinhin zwei Prinzipien zur Anwendung, und

zwar das der unbefristeten und das der befristeten Leistungsgewährung.

a) Die unbefristete Leistungsgewährung

Das Prinzip der zeitlich unbegrenzten Leistungsgewährung richtet sich an der Funktion der Arbeitslosenversicherung aus, denn von der Funktion der Arbeitslosenversicherung her "müßte der Rechtsanspruch auf Arbeitslosenunterstützung grundsätzlich für die gesamte Dauer der Arbeitslosigkeit gewährleistet sein."¹⁾ Ein System der sozialen Sicherheit nämlich kann seine sicherungspolitische Aufgabe, die Verstetigung des Einkommensstromes, nur dann erfüllen, wenn es zugleich auch die Kontinuität des zum Ersatz bzw. zur Auffüllung des Einkommensstromes mobilisierten Sozialleistungsstromes gewährleisten kann. Der Arbeitnehmer sollte deshalb eine Entschädigung für seine Erwerbslosigkeit beanspruchen können, und zwar solange diese Erwerbslosigkeit besteht.²⁾

Der Alternative zur Regelung der Dauer des Leistungsbezuges zufolge, die sich gegen eine zeitliche Befristung der Leistungsgewährung in der Arbeitslosenversicherung entscheidet, ist die Gewährung von Transferzahlungen zeitlich prinzipiell unbefristet. Zur Aufrechterhaltung der ökonomischen Leistungsantriebe kann vom Gesetzgeber eine gewisse Kürzung der Versicherungsleistung nach Ablauf einer bestimmten Bezugsdauer verfügt werden, ohne daß dadurch zugleich auch die eigentliche Kontinuität selbst in Frage gestellt wird. Reichen die regulären Einnahmen und die Betriebsreserven nicht mehr aus, um die anfallenden Verpflichtungen zu decken, so muß der Staat in Anbetracht seiner Funktions-

1) Schönlank, Liselotte: a.a.O., S. 117

2) Vgl. Galbraith, J.K.: a.a.O., S. 262

garantie für die Körperschaften der sozialen Sicherheit einspringen und die Finanzierung sicherstellen.

b) Die befristete Leistungsgewährung

Im Falle der Anwendung des Prinzips der befristeten Leistungsgewährung im Rahmen der Regelung der Dauer des Leistungsbezuges existiert ein Aussteuerungsmechanismus, der den Bezug von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung nach dem Ablauf einer bestimmten zeitlichen Frist automatisch beendet. In Anbetracht der Tatsache, daß man die aus der Versicherung Ausgesteuerten nicht einfach ihrem weiteren Schicksal überlassen kann, werden jedoch Nachfolgeinstitutionen geschaffen, die sich der Betroffenen annehmen. Die Leistungen dieser Institutionen, die unter denen der Arbeitslosenversicherung liegen, werden in der Regel vom Staat finanziert. Der Unterschied zur Alternative ohne zeitliche Begrenzung der Leistungsgewährung besteht somit primär darin, daß dort die ganze Leistungsgewährung im Rahmen einer einzigen Institution erfolgt, während hier eine Art Funktionsspaltung erfolgt, dahingehend, daß die Arbeitslosenversicherung die finanzielle Sicherung ihrer Mitglieder nur für einen bestimmten Zeitraum garantiert und sie nach Ablauf der gesetzten Frist zur weiteren Funktionserfüllung an eine nachgeordnete Körperschaft abgibt. Das Verfahren der Aussteuerung wird mit ethischen und ökonomischen Argumenten begründet.

Unter ethischen Aspekten wird angeführt, daß ein Rechtsanspruch auf Kontinuität der Arbeitslosenunterstützung die persönliche Verantwortung des Arbeitslosen im Hinblick auf Eigeninitiative im Rahmen der Arbeitssuche unterminierte.¹⁾ Es gelte deshalb, die Leistungsverpflich-

1) Vgl. Pfister, Bernhard: Arbeits- und Kreditpolitik im Zeichen der Vollbeschäftigung, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, hrsg. von Franz Greiß und F.W. Meyer, Berlin 1961, S. 216

tung zeitlich zu beschränken, da sonst der Eifer des einzelnen bei der Beschaffung von Arbeit nachlassen würde.¹⁾ Man müsse dem einzelnen "die Tatsache vor Augen führen, daß sein Unterstützungsanspruch früher oder später erlischt und er sich dann Arbeit zu besorgen habe".²⁾ Daß das Arbeitslosengeld nur für eine bestimmte Zeitspanne gezahlt wird, beruht dabei "auf der Annahme, der einzelne könne, wenn er genug Zeit hat und sich entsprechende Mühe gibt, auch Arbeit finden".³⁾ Die Fragwürdigkeit dieser Argumentation, die im übrigen ihren empirischen Niederschlag in der Institutionalisierung der oben beschriebenen Nachfolgeeinrichtungen gefunden hat, liegt darin, daß Arbeitslosigkeit durch Verschiebungen im Produktionsniveau bedingt ist; es handelt sich demnach um eine Folge von Veränderungen, die der einzelne Arbeitnehmer nicht aus eigener Kraft korrigieren kann.⁴⁾ Ob der einzelne wieder Arbeit findet, hängt deshalb nur bedingt von seinen eigenen Bemühungen ab.⁵⁾

Unter dem Hinweis auf die Tatsache, daß Arbeitslosigkeit ein nicht versicherbares Risiko darstelle, wenn sie ohne Einschränkung versichert werden solle,⁶⁾ weil die finanziellen Mittel der Arbeitslosenversicherung nicht ausreichen können, um eine anhaltende Massenarbeitslosigkeit zu verkraften⁷⁾, wird die zeitliche Be-

1) Vgl. Adler, Georg: Arbeitslosigkeit und Arbeitslosenversicherung, in: Handwörterbuch der Staatswissenschaften, Bd. 1, 3. Auflage, Jena 1909, S. 1112

2) Galbraith, J.K.: a.a.O., S. 257

3) Ebenda, S. 262

4) Vgl. ebenda

5) Vgl. ebenda, S. 260

6) Vgl. o.V.: Das Risiko Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 18/3 (März 1964), S. 66

7) Vgl. Leder, Herbert: Reformvorschläge zur Arbeitslosenversicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 18/8 (August 1964), S. 260

grenzung der Versicherungsleistungen auch mit dem Moment der Rücksichtnahme auf die Funktionsfähigkeit der Versicherungsanstalt und damit mit ökonomischen Argumenten motiviert. Vor dem Hintergrund der staatlichen Funktionsgarantie¹⁾ im allgemeinen und der geschaffenen Nachfolgeinstitutionen der Arbeitslosenversicherung im besonderen indes erscheint auch die ökonomische Begründung des Aussteuerungsmechanismus als wenig stichhaltig.

Es kann deshalb die Schlußfolgerung getroffen werden, daß die Argumente, die für eine zeitlich unbegrenzte Gewährung der Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung angeführt werden, schwerer wiegen als die Argumente zugunsten einer zeitlichen Beschränkung dieses Leistungsbezuges.

2. Befristete und unbefristete Leistungsgewährung unter stabilisierungspolitischen Aspekten

Die stabilisierungspolitische Bedeutung der beiden dargestellten Alternativen zur Regelung der Dauer des Leistungsbezuges ist darin zu sehen, daß die Alternative der unbefristeten Leistungsgewährung den synchronen Verlauf von Wachstumszyklus und Haushaltszyklus der Arbeitslosenversicherung garantiert und die Alternative eines zeitlich begrenzten Leistungsbezuges diesen synchronen Verlauf in Frage stellt.²⁾

Ist im Falle der unbefristeten Leistungsgewährung das entsprechende Defizit im Haushalt der Arbeitslosenversicherung dann am größten, wenn die wirtschaftliche Entwicklung am unteren konjunkturellen Wendepunkt angelangt ist und die Arbeitslosigkeit ihr Maximum erreicht

1) Vgl. S. 32 f.

2) Vgl. Lampert, Heinz: Probleme der Konjunkturstabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 22/2 (April 1963), S. 238 ff.

hat, so besteht im Falle der befristeten Leistungsgewährung die Gefahr, daß der Haushalt der Arbeitslosenversicherung sein größtes Defizit bereits während der Abschwungsphase erreicht. Im Falle eines institutionalisierten Aussteuerungsmechanismus nämlich nehmen die Transferausgaben der Arbeitslosenversicherung nur dann zu, wenn die Zahl des Neuzuganges an Arbeitslosen die Zahl der ausgesteuerten ehemaligen Leistungsempfänger übertrifft. Da sich der Prozeß der Freisetzung von Arbeitskräften im Produktionsprozeß aber nicht unbegrenzt fortsetzt, kann die Höhe der ausbezahlten Unterstützungsleistungen ihr Maximum erreichen, bevor die eigentliche Arbeitslosenquote selbst auf ihrem höchsten Niveau angelangt ist. Ob dieser Sachverhalt dabei auch eintritt, hängt in erster Linie vom Verhältnis zwischen der Dauer des konjunkturellen Abschwunges und der Dauer der Leistungsgewährung ab. Je kürzer die Zeit der Leistungsgarantie und je länger die Abschwungsphase ist, desto eher kann eine derartige Situation eintreten. Umgekehrt erscheint das Eintreten dieser Situation als unwahrscheinlich, wenn die Dauer der Leistungsgewährung größer als die Dauer des konjunkturellen Abschwungs ist.

Im Normalfall hat selbst der Eintritt einer derartigen Konstellation keinerlei stabilisierungspolitische Konsequenzen, sofern die nachrangige Organisation die Leistungen der Arbeitslosenversicherung für die aus der Versicherung Ausgesteuerten voll übernimmt, weil in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung ein vermindertes Haushaltsdefizit der einen Organisation durch ein erhöhtes Haushaltsdefizit der anderen Organisation ausgeglichen wird; gewisse negative Tendenzen ergeben sich dann, wenn die Leistungen der nachrangigen Organisation unter denen der Arbeitslosenversicherung liegen.

Im Extremfall aber kann der Aussteuerungsmechanismus auch einen Haushaltsüberschuß im Konjunkturabschwung

herbeiführen, wenn die Leistungsverpflichtungen der Arbeitslosenversicherung infolge einer quantitativ bedeutenden Beendigung der Leistungsgewährung sprunghaft absinken. In diesem Fall entsteht der stabilisierungspolitische Nachteil, daß das Defizit der Nachfolgeorganisation zwar stabilisierungsgerecht weiter ansteigt, daß aber die günstigen Wirkungen dieses Defizites in einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung durch den Überschuß des Haushaltes der Arbeitslosenversicherung eingeschränkt, aufgehoben oder ins Gegenteil gekehrt werden.

Generell muß demzufolge die Alternative einer unbefristeten Leistungsgewährung als die stabilisierungspolitisch günstigere bezeichnet werden.

V. Die stabilisierungspolitische Bedeutung alternativer Finanzierungsverfahren

Das soziale Risiko der Arbeitslosigkeit stellt kein biologisches Risiko dar, sondern hängt im Hinblick auf seinen Eintritt und seine Dauer entscheidend von der wirtschaftlichen Lage eines Landes oder einer Industrie einerseits und der persönlichen Fähigkeit, beruflichen Qualifikation und Arbeitswilligkeit des einzelnen andererseits ab.¹⁾ Dieser Sachverhalt läßt den versicherungstechnischen Charakter dieser Versicherung als in Frage gestellt erscheinen, da er bewirkt, daß die beiden Voraussetzungen einer jeden Versicherung, nämlich die Prinzipien der Zufälligkeit des Risikoeintrittes und der Schätzbarkeit des Gesamtbedarfes nicht erfüllt sind.²⁾ Der Eintritt dieses Risikos nämlich

1) Vgl. Internationales Arbeitsamt: Ziele und Mindestnormen der sozialen Sicherheit..., a.a.O., S. 95

2) Vgl. Weddigen, Walter: Grundzüge der Sozialpolitik..., a.a.O., S. 183

erfolgt keineswegs zufällig, da er sowohl mit subjektiven Einflußfaktoren verbunden als auch objektiv eng mit dem Konjunkturverlauf verknüpft ist und der Gesamtbedarf ist demzufolge alles andere als vorausschätzbar, weil diese Faktoren jede Wahrscheinlichkeitsrechnung über den voraussichtlichen Umfang der Arbeitslosigkeit unsicher machen.¹⁾ Vor dieser Problematik versagt sowohl die Versicherungsmathematik als auch jede Finanzvorsorge. Die Arbeitslosigkeit wird damit zu einem Finanzproblem jenseits aller Versicherung,²⁾ denn jede Rücklage kann stets nur für eine begrenzte Zahl von Dauerarbeitslosen und bei diesen nur für eine begrenzte Zeit ausreichen.³⁾

Die Arbeitslosenversicherung muß deshalb in ihrem Aufbau und in ihrer Durchführung entscheidend von anderen Versicherungszweigen abweichen, weil sie früher oder später zu einem Versorgungssystem wird und dadurch ganz andere Formen der Durchführung bedingt.⁴⁾ In Anbetracht der Notwendigkeit eines Rückgriffes auf die staatliche Funktionsgarantie⁵⁾ spielt die Wahl des eigentlichen Finanzierungsverfahrens in der Arbeitslosenversicherung eine relativ untergeordnete Rolle.

Die Alternativen im Rahmen der Regelung des Finanzierungsverfahrens selbst sind prinzipiell identisch mit den bei der Darstellung der Rentenversicherung behandelten Gestaltungsalternativen.⁶⁾ Auch hier ist im End-

1) Vgl. Weddigen, Walter: Grundzüge der Sozialpolitik..., a.a.O., S. 183

2) Vgl. Preller, Ludwig: Praxis und Probleme..., a.a.O., S. 464

3) Vgl. ebenda, S. 478 f.

4) Vgl. Grünspan, Maria: a.a.O., S. 5

5) Vgl. S. 32 f.

6) Vgl. S. 63 ff.

effekt zu unterscheiden zwischen einem Finanzierungsverfahren, das im Wege der Umlage einen kurzfristigen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben durch eine Variation des Beitragssatzes zu erreichen sucht und auf die Ansammlung größerer Reserven verzichtet und einem Finanzierungsverfahren, das eine längerfristige Stabilität des Beitragssatzes durch die Bildung und Auflösung entsprechender Rücklagen anstrebt, und damit zwischen einem reinen Umlageverfahren und einem Abschnittsdeckungsverfahren. Das Umlageverfahren wird dabei in Betracht der mangelnden Kalkulierbarkeit des Risikos der Arbeitslosigkeit so konstruiert sein, daß die Ausgaben des jeweils vorausgegangenen Kalenderjahres auf die Gegenwart umgelegt werden. Das Abschnittsdeckungsverfahren seinerseits kann analog zur Rentenversicherung sowohl mit einer zinsbringenden Anlage als auch mit einer Thesaurierung der gebildeten Überschüsse verknüpft sein.

Der Rückgriff auf die staatliche Funktionsgarantie erfolgt im Falle des Umlageverfahrens dadurch, daß die Ermittlung des Beitragssatzes in Zeiten anhaltender Massenarbeitslosigkeit nicht am vollen Leistungsvolumen ausgerichtet wird. Im Falle des Abschnittsdeckungsverfahrens wird die staatliche Funktionsgarantie nach Erschöpfung der gebildeten Finanzreserven in Anspruch genommen.

Auch bezüglich der stabilisierungspolitischen Bedeutung dieser beiden Gestaltungsalternativen gelten im wesentlichen die Ergebnisse, die bei der Behandlung der Rentenversicherung dargestellt worden sind.¹⁾

Das reine Umlageverfahren jedoch erweist sich in der Arbeitslosenversicherung als noch ungünstiger als in der Rentenversicherung, da hier im Hinblick auf die ne-

1) Vgl. S. 65 ff.

gative Korrelation zwischen Einnahmen- und Ausgaben-
seite massivere Variationen des Beitragssatzes erforder-
lich sind, die in der Regel im konjunkturell fal-
schen Zeitpunkt auftreten. So wirken im Aufschwung die
Abnahme der Leistungsverpflichtungen und die Zunahme
der Einkommen gleichgerichtet auf eine Senkung des Bei-
tragssatzes hin, während im Abschwung eine Erhöhung der
Transferausgaben eine Erhöhung des Beitragssatzes zur
Folge hat.¹⁾ Die negativen Effekte dieser stabilisie-
rungspolitisch ungünstigen Beitragssatzvariation wer-
den verstärkt, wenn im Rahmen des Umlageverfahrens der
Verursachungsgedanke²⁾ zur Anwendung gelangt. Treffen
im Falle der Anwendung des Versicherungsgedankens³⁾ die
negativen Effekte der Beitragssatzvariation beide Kom-
ponenten der effektiven Nachfrage, und zwar sowohl die
Konsum- als auch die Investitionsseite, so ist im Falle
der Anwendung des Verursachungsgedankens eine einseitige
Konzentration der negativen Effekte auf die Investi-
tionsseite zu verzeichnen, die für die konjunkturelle
Entwicklung von größerer Bedeutung ist als die Konsum-
seite.⁴⁾

Auch das Abschnittsdeckungsverfahren mit einer zins-
bringenden Anlage der gebildeten Überschüsse am Kapital-
markt muß in der Arbeitslosenversicherung als ungünsti-
ger als in der Rentenversicherung bezeichnet werden, da
hier die Bildung und Anlage des Überschusses generell
im Aufschwung und seine Liquidisierung generell im Ab-
schwung zu verzeichnen sein wird.⁵⁾

1) Günstiger zu bewerten wäre das Umlageverfahren indes
beim Auftreten nicht konjunktureller Arbeitslosigkeit
im Aufschwung und ihrer Verminderung im Abschwung.

2) Vgl. S. 157

3) Vgl. S. 156

4) Vgl. Peacock, Alan Turner: The Economics..., a.a.O.,
S. 10

5) Vgl. S. 71 ff.

Abschließend kann deshalb bemerkt werden, daß auch im Rahmen der Arbeitslosenversicherung einem Abschnittsdeckungsverfahren mit einer Thesaurierung der gebildeten Überschüsse der stabilisierungspolitische Vorrang einzuräumen ist.

VI. Zusammenfassung

Den vorausgegangenen Ausführungen zufolge kann das System der Arbeitslosenversicherung als das stabilisierungspolitisch günstigste bezeichnet werden, das aus allen denkbaren Kombinationen der hier abgehandelten Gestaltungsalternativen die Kombination auswählt, in der eine starre Versicherungspflichtgrenze, ein konstanter Beitragssatz für alle Versicherten, eine einkommensorientierte und unbefristete Leistungsgewährung und ein Abschnittsdeckungsverfahren zusammentreffen.

Resümee

Die Eignung der Sozialversicherung als Instrument ökonomischer Stabilisierungspolitik erscheint aufgrund der vorausgegangenen Ausführungen als relativ gering, zumindest aber als geringer als gemeinhin angenommen wird. Die Möglichkeit einer stabilisierungspolitischen Einflußnahme nach dem Konzept einer diskretionären Stabilisierungspolitik nämlich erweist sich in Anbetracht der Priorität der sozialpolitischen Zielsetzung als weitgehend inpraktikabel, während die Möglichkeit einer passiven Stabilisierungspolitik nach dem Konzept der automatischen Stabilisatoren in entscheidendem Umfang vom jeweils gewählten Finanzierungsverfahren abhängt.

Hier werden die Möglichkeiten zu einer stabilitätsgerechten Beeinflussung des Wirtschaftsablaufes um so geringer, je stärker sich das Finanzierungsverfahren dem reinen Umlageverfahren annähert, weil sich im Extremfall keinerlei Haushaltsungleichgewichte mehr bilden bzw. infolge fehlerhafter Planungsdaten oder -annahmen im jeweils stabilisierungspolitisch ungünstigen Augenblick auftreten können. Bei einer Entscheidung für längerfristige Finanzierungsverfahren hingegen bleibt die prinzipielle Möglichkeit einer positiven stabilisierungspolitischen Einflußnahme erhalten. Ob und in welchem Umfang davon Gebrauch gemacht wird, hängt wiederum vom Zusammenspiel der entsprechenden Gestaltungsalternativen im Rahmen der institutionellen Ausgestaltung ab. Die stabilisierungspolitische Beurteilung der einzelnen Gestaltungsalternativen selbst muß je nach der jeweiligen konjunkturellen Lage verschieden ausfallen. Infolgedessen kann ohne entsprechende Gewichtung der stabilisierungspolitischen Auswirkungen nicht generell von einem stabilisierungspolitisch mehr oder weniger günstigen Versicherungssystem gesprochen werden.

Der prinzipiellen Möglichkeit einer günstigen stabilisierungspolitischen Einflußnahme hingegen steht die Sicherheit negativer stabilisierungspolitischer Auswirkungen infolge der Verwendung bzw. Finanzierung selbst konjunkturgerecht entstandener Haushaltsüberschüsse bzw. -defizite gegenüber, weil die Sozialversicherung in der Realität kraft Gesetzes zu einer Anlage ihrer Überschüsse am Geld- oder Kapitalmarkt verpflichtet ist und von der Anlage der Überschüsse inflatorische Effekte auf den Wirtschaftsablauf ausgehen, und zwar im jeweils unerwünschten Zeitpunkt.

Auch die Wahrscheinlichkeit einer im Endeffekt tatsächlich günstigen stabilisierungspolitischen Einflußnahme nach dem Verfahren der automatischen Stabilisierungspolitik durch die Sozialversicherungsinstitutionen muß somit als relativ gering erscheinen. Von der Sozialversicherung kann demnach eine automatische Dämpfung konjunktureller Schwankungsprozesse nicht unbedingt erwartet werden. Die Sozialversicherung kann deshalb als lediglich untergeordnetes und relativ unbedeutendes Instrument der ökonomischen Stabilisierungspolitik bezeichnet werden.

Literaturverzeichnis

- Achinger, Hans
Höffner, Joseph
Muthesius, Hans
Neundörfer, Ludwig
Neuordnung der sozialen Leistungen,
Köln 1955
- Achinger, Hans
Soziale Sicherheit. Eine historisch-
soziologische Untersuchung neuer
Hilfsmethoden. Stuttgart 1953
- Addicks, Aenne
Die Schadensverhütung in der deut-
schen Sozialversicherung, Diss.
Würzburg 1931
- Adler, Georg
Arbeitslosigkeit und Arbeitslosen-
versicherung, in: Handwörterbuch
der Staatswissenschaften, Bd. 1,
3. Auflage, Jena 1909
- Albers, Willi
Die automatische Stabilisierungswirkung der Steuer, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, Stuttgart 1967
- Albers, Willi
Plädoyer für eine Flurbereinigung. Grundprinzipien für ein System der sozialen Sicherung. Antrittsvorlesung vor der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel am 21. April 1971, veröffentlicht in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 25/6 (Juni 1971)
- Alex, Laszlo
Ökonomische Probleme der Rentenreform von 1957, Diss. Frankfurt 1966
- Altman, Ralph
Availability for Work. A Study in Unemployment Compensation, Cambridge/Mass. 1950
- Andreae, Clemens-August
Finanzpolitik, in: Staatslexikon. 6. Auflage, Bd. 3, Freiburg 1959
- Arbeitsgemeinschaft
St. Galler Doktoranden
Konjunktur- und wachstumsgerechte Wirtschaftspolitik. Ein Programm für die Schweiz, in: Wirtschaft und Recht, Heft 3/1964 (Sonderheft)

- Arets, Paul Ausweitung des Anwendungsbereiches der sozialen Sicherheit, in: EWG-EGKS-EURATOM: Europäische Konferenz über die soziale Sicherheit, Bd. I, Brüssel 1962
- Bauer, Almita Der Kampf um die deutsche Sozialversicherung und die zugrundeliegende Problematik, Diss. Hamburg 1931
- Becker, Maria Sozialversicherung und Sozialversorgung als Entwicklungstendenzen der deutschen Sozialpolitik, Diss. Köln 1929
- Bergmann, Theodor Soziale Sicherung und landwirtschaftliche Bevölkerung, Veröffentlichungen der Forschungsgesellschaft für Agrarpolitik und Agrarsoziologie e.V., Bonn 1956
- Beriè, Hans Entstehung und Verteilung des Sozialproduktes und Privatverbrauch im internationalen Vergleich, in: Bundesarbeitsblatt, 14. Jg. 1963
- Bethusy-Huc, Viola
Gräfin von Das Sozialleistungssystem der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1965
- Bethusy-Huc, Viola
Gräfin von Sozialpolitische Alternativen, Pfullingen 1968
- Blumenfeld, Erik Der Januskopf der Arbeitslosenversicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 18/3 (März 1964)
- Bogs, Walter
Achinger, Hans
Meinhold, Helmut
Neundörfer, Ludwig
Schreiber, Wilfrid Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland. Bericht der Sozialenquete-Kommission, Stuttgart-Berlin-Köln-Mainz 1966
- Bohley, P. Die Rezession im Jahre 1957/58 in den Vereinigten Staaten von Amerika unter besonderer Berücksichtigung des Preisverhaltens, Berlin 1963

- Bombach, Gottfried Wirtschaftswachstum und Stabilität,
in: Bombach, Gottfried, Riese, Hajo,
Raabe, K.H., Giersch, Herbert,
Senf, Paul und Henschel, Rudolf:
Wachstum und Konjunktur, Darmstadt
und Opladen 1960
- Bremme, Gabriele Freiheit und soziale Sicherheit,
Stuttgart 1961
- Brown, Cary The Static Theory of Automatic
Stabilizers, in: The Journal of
Political Economy, Vol. LXIII/5
(October 1955)
- Brüggemann, W.D. Die Arbeitslosenversicherung in den
USA, in: Bundesarbeitsblatt 1955
- Bundestagsdruck-
sache 2427/2. Wahl-
periode Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung
des Rechts der Rentenversicherung der
Arbeiter und Angestellten
- Burns, Eveline M. The American Social Security System,
Cambridge 1949
- Clausing, Gustav Konjunkturen, in: Handwörterbuch
der Sozialwissenschaften, Bd. 6,
Stuttgart-Tübingen-Göttingen 1956
- Clement, Meredith
Owen The Concept of Automatic Stabilizers,
in: Southern Economic Journal,
25. Jg. 1958/59 (January 1959)
- Clement, Meredith
Owen The Quantitative Impact of Auto-
matic Stabilizers, in: The Review
of Economics and Statistics, Jg.
42/2 (February 1960)
- Der Sachverständigen-
rat zur Begutachtung
der wirtschaftlichen
Entwicklung, Jahres-
gutachten 1964/65 Stabiles Geld - Stetiges Wachstum,
Stuttgart - Mainz 1964
- Der Sachverständigen-
rat zur Begutachtung
der wirtschaftlichen
Entwicklung, Jahres-
gutachten 1965/66 Stabilisierung ohne Stagnation,
Stuttgart - Mainz 1965

- | | |
|--|---|
| Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1967/68 | Stabilität im Wachstum, Stuttgart - Mainz 1967 |
| Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der wirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1970/71 | Konjunktur im Umbruch - Risiken und Chancen, Stuttgart - Mainz 1970 |
| Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium | Instrumente der Konjunkturpolitik und ihre rechtliche Institutionalisierung, Gutachten vom 3.7. und 8.7.1956 |
| Doberschütz, Klaus | Die soziale Sicherung des amerikanischen Bürgers, Sozialpolitische Schriften, Heft 19, Berlin 1966 |
| Dombrowski, Günter | Studie zum Wesen der obligatorischen Versicherungen, Diss. Heidelberg 1950 |
| Dürr, Ernst | Die Ausgestaltung der mittelfristigen Wirtschaftspolitik, in: Wirtschaftspolitische Chronik, hrsg. vom Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln, Heft 2/3, 1967 |
| Dürr, Ernst | Die Koordination der Maßnahmen zur Ausgestaltung der sozialen Sicherheit, in: Wirtschaftspolitische Chronik, Zeitschrift des Institutes für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln, Heft 3/1956 |
| Dürr, Ernst | Probleme der Konjunkturpolitik, Freiburg 1968 |
| Dürr, Ernst | Prozeßpolitik, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 2, hrsg. von Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe, Harald Jürgensen und Klaus Rose, Göttingen 1968 |

- Dürr, Ernst Versicherung als Mittel der Konjunkturpolitik, in: Beiträge zur Versicherungswissenschaft, Festgabe für Walter Rohrbeck, Berlin 1955
- Dürr, Ernst Wachstumstheorie und Wachstumspolitik, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 176, Stuttgart 1965
- Dupeyroux, Jean-Jacques Entwicklung und Tendenzen der Systeme der Sozialen Sicherheit in den Ländern der Europäischen Gemeinschaften und in Großbritannien, hrsg. von der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl, Hohe Behörde, Luxemburg 1966
- Egle, W.P. Economic Stabilization. Objectives, Rules and Mechanism. Cincinnati 1952
- Ehrenberg, Herbert Sozialversicherung und Konjunktur, in: Soziale Sicherheit, 5. Jg. 1956
- Eilbott, Peter The Effectiveness of Automatic Stabilizers, in: The American Economic Review, Vol. LVI/3 (June 1966)
- v. Essen-Braune, Günter Das Wesen sozialer Sicherung und die Grundprobleme ihrer Gestaltung, Diss. Nürnberg 1960
- Fricke, Rolf Wirtschaftsordnung und Konjunktur, Frankfurt 1958
- Friedman, Milton A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability, in: The American Economic Review, Vol. XXXVIII (1948)
- Fürstenberg, Horst Die Alterssicherung der freien Berufe. Eine sozialpolitische und sozialgeschichtliche Untersuchung ihrer Möglichkeiten und Grenzen, Diss. Berlin 1961

- Fuss, Henri Les aspects financiers de la gestion des assurances sociales, in: Public Finance, Vol. V, 1950
- Galbraith, J.K. Gesellschaft im Überfluß, Knaurs Taschenbücher, Bd. 23, Ulm 1963
- Giersch, Herbert Allgemeine Wirtschaftspolitik, Grundlagen, Wiesbaden 1961
- Giersch, Herbert Wachstum und Konjunktur, in: Bombach, Gottfried, Riese, Hajo, Raabe, K.H., Giersch, Herbert, Senf, Paul und Henschel, Rudolf: Wachstum und Konjunktur, Darmstadt und Opladen 1960
- Göseke, Gerhard Verteilung und Schichtung der Einkommen der privaten Haushalte in der Bundesrepublik Deutschland 1955 - 1959, Berlin 1963
- Greiner, Manfred Die finanzpolitischen und monetären Maßnahmen der Konjunkturpolitik - unter Berücksichtigung der time-lags, Diss. Freiburg/Schweiz 1970
- Grünspan, Maria Die internationalen Tendenzen der Sozialversicherung, Diss. Frankfurt 1933
- Hahn, L.A. Geld und Kredit, Währungspolitische und konjunkturtheoretische Betrachtungen, Frankfurt 1960
- Haller, Heinz Bemerkungen zur sogenannten Parallelpolitik der öffentlichen Finanzwirtschaft, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 180, Stuttgart 1967
- Haller, Heinz Finanzpolitik. Grundlagen und Hauptprobleme, 4. Auflage, Tübingen-Zürich 1968

- Haller, Heinz Sparen, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1959
- Hauser, Mark M.
Burrows, Paul The Economics of Unemployment Insurance, London 1969
- Henschel, Rudolf Rentenanpassung sichert Konjunktur, in: Soziale Sicherheit, 10. Jg. 1961
- Hensen, Hartmut Die Finanzen der sozialen Sicherheit im Kreislauf der Wirtschaft, Kieler Studien, Heft 36, Kiel 1955
- Hensen, Hartmut Ein Thema mit Variationen. Zu dem neuesten Memorandum Dr. Wilfrid Schreibers, in: Sozialer Fortschritt, 2. Jg. 1956
- Herkner, Heinrich Arbeiterfrage, Bd. I, 8. Auflage, Berlin - Leipzig 1922
- Hippe, Werner Das Problem der Bestandsrentenanpassung in den Rentenversicherungen der Arbeiter und Angestellten, Schriftenreihe des Institutes für Versicherungswissenschaften an der Universität Köln, N.F., Heft 22, Berlin 1966
- Hopp, Rüdiger Schwankungen des Wirtschaftswachstums in Westdeutschland 1954 - 1967, Schriften zur wissenschaftlichen Forschung, Bd. 30, Meisenheim a. Glan 1969
- Huhle, Fritz Sparfähigkeit und Sparwilligkeit als Determinanten der Spartätigkeit, in: Beiträge zur Theorie des Sparens und der wirtschaftlichen Entwicklung. Untersuchungen über das Spar-, Giro- und Kreditwesen, hrsg. v. Fritz Voigt, Bd. 1, Berlin 1958
- Internationale Arbeitskonferenz des Internationalen Arbeitsamtes, 46. Tagung, Genf 1962 Bericht des Generaldirektors, Teil I: Das Alter als soziales Problem

- | | |
|----------------------------|---|
| Internationales Arbeitsamt | Ziele und Mindestnormen der sozialen Sicherheit, Genf 1951 |
| Joanitescu, Dimitrie | Das Problem der modernen Sozialversicherung, Diss. Berlin 1937 |
| Jahn, Kurt | Allgemeine Sozialversicherungslehre, Stuttgart - Berlin - Köln - Mainz 1965 |
| Jeck, Albert | Wachstum und Verteilung des Volkseinkommens, Tübingen 1970 |
| Jöhr, W.A. | Konjunktur (I), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Tübingen und Göttingen 1956 |
| Jöhr, W.A. | Konjunktur (II), Politik, in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 6, Tübingen und Göttingen 1956 |
| Jörg, Willy | Die Parafiskalität unter besonderer Berücksichtigung der intermediären Finanzgewalten der sozialen Sicherheit, Diss. Zürich 1961 |
| Kalinke, Margot | Keine Ruhe an der Rentenfront - Flexible Altersgrenze oder höheres Rentenniveau?, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 25/7 (Juli 1971) |
| Kayser, Armand | Die Anpassung der Höhe der Altersrente an die Veränderungen der wirtschaftlichen Umstände, in: Bulletin der internationalen Vereinigung für soziale Sicherheit, Jg. 15/1-2 (1962) |
| Kayser, A.
Hansen, A. | Die Anpassung der Leistungen der sozialen Sicherheit an die Wirtschaftsentwicklung, in: EWG, EGKS, EURATOM: Europäische Konferenz über die soziale Sicherheit, Bd. II, Brüssel 1962 |
| Keiser, Norman F. | The Development of the Concept of Automatic Stabilizers, in: The Journal of Finance, Vol. XI/4 (December 1956) |

- Keuleers, Joseph Leistungen der Arbeitslosenversicherung, in: EWG-EGKS-EURATOM: Europäische Konferenz über die soziale Sicherheit, Bd. I, Brüssel 1962
- Kienzl, Heinz Wirtschaftswachstum und Pensionsautomatik, in: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für die österreichische Sozialversicherung, 10. Jg., Wien 1963
- Kiesow, Helmut Theoretische Ansätze einer wachstumsorientierten Konjunkturpolitik, Kieler Studien, Bd. 105, Tübingen 1970
- Kindel, Wilhelm
Schackow, Eckart Die Bedeutung der Altersgrenze in den Systemen der sozialen Sicherung, Sozialpolitische Schriften, Heft 10, Berlin 1957
- Klein, Liselotte Finanzpolitische Instrumente der Konjunkturpolitik. Institutionelle Möglichkeiten und Grenzen ihrer Anwendung in Deutschland und Frankreich. Schriftenreihe des Ifo-Institutes für Wirtschaftsforschung, Nr. 53, Berlin 1963
- Kneschaurek,
Francesco Wirtschaftliches Wachstum, Konjunktur und Wirtschaftspolitik, in: Konjunkturpolitik, 7. Jg. 1961
- Kohleiss, Anneliese Ist das sozial? Reformvorschläge zur Sozialversicherung, Stuttgart 1967
- Kolms, Heinz Finanzwissenschaft I. Grundlegung, öffentliche Ausgaben, Sammlung Götschen, Bd. 148, 2. Auflage, Berlin 1963
- Kolms, Heinz Finanzwissenschaft II, Erwerbseinkünfte, Gebühren und Beiträge, Allgemeine Steuerlehre, Sammlung Götschen, Bd. 391, 3. Auflage, Berlin 1966

- | | |
|--|--|
| Kommission der Europäischen Gemeinschaften | Die wirtschaftlichen Auswirkungen der sozialen Sicherheit, Sammlung Studien, Reihe Sozialpolitik, Nr. 21, Brüssel 1970 |
| Kommission der Europäischen Gemeinschaften | Vergleichende Darstellung der Systeme der sozialen Sicherheit in den Mitgliedsstaaten der europäischen Gemeinschaften, 5. Auflage, 1. Allgemeines System, o.O. 1968 |
| Kopsch, Helga | Das langfristige Finanzierungsverfahren in der neu geregelten Rentenversicherung als ökonomisches, insbesondere einkommenspolitisches Problem, Diss. Heidelberg 1960 |
| Krelle, Wilhelm | Bestimmungsgründe der Einkommensverteilung in der modernen Wirtschaft, in: Einkommensbildung und Einkommensverteilung, Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 13, Berlin 1957 |
| Lampert, Heinz | Probleme der Konjunkturstabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung, in: Finanzarchiv, N.F. Bd. 22/2 (April 1963) |
| Langelütke, Hans | Grenzen und Voraussetzungen der Konjunkturstabilisierung, in: Die wissenschaftliche Fundierung der Konjunkturpolitik, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 1, Berlin 1956 |
| Lebrecht, Robert G. | Automatische Konjunkturstabilisatoren oder bewußte Konjunkturpolitik?, Veröffentlichungen der Handelshochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Zürich und St. Gallen 1965 |
| Leder, Herbert | Reformvorschläge zur Arbeitslosenversicherung, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 18/8 (August 1964) |

- Levy, Michael Fiscal Policy, Cycles and Growth,
New York 1963
- Liefmann-Keil,
Elisabeth Gegenwart und Zukunft der sozialen
Altersvorsorge, Göttingen 1967
- Liefmann-Keil,
Elisabeth Intervention und Rahmenplanung.
Bemerkungen zu Lord Beveridge:
Vollbeschäftigung in einer freien
Gesellschaft, in: Jahrbücher für
Nationalökonomie und Statistik,
Bd. 161 (1949)
- Liefmann-Keil,
Elisabeth Konjunkturpolitische Erwägungen
zur Einführung einer neuen Alters-
versicherung, in: Sozialer Fort-
schritt, 5. Jg. 1956
- Liefmann-Keil,
Elisabeth Ökonomische Theorie der Sozial-
politik, Berlin - Göttingen -
Heidelberg 1961
- Liefmann-Keil,
Elisabeth Zur Neugestaltung der Altersren-
ten, in: Zeitschrift für Sozial-
reform, 2. Jg. 1956
- Lusher, David The Stabilizing Effects of Budget
Flexibility, in: Policies to
Combate Depressions, Ed. National
Bureau of Economic Research, Prince-
ton 1956
- Macciacchini, Georg Ökonomische und finanzwirtschaft-
liche Aspekte der schweizerischen
Sozialversicherung, Diss. Zürich
1966
- Mann, Fritz Karl Die intermediären Finanzgewalten
und ihr Einfluß auf Deutschlands
finanzielle Belastung, in: Jahr-
bücher für Nationalökonomie und
Statistik, Bd. 74 (1928)
- Merriam, Ida Social Security Programs and
Economic Stability, in: Policies
to Combate Depressions, Ed.
National Bureau of Economic Re-
search, Princeton 1956

- Müller, Heinz Nivellierung und Differenzierung der Arbeitseinkommen in Deutschland seit 1925, Berlin 1954
- Müller, J. Heinz Determinanten der Lohnquote, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 19. Jg. 1963
- Müller, J. Heinz Die Auswirkungen einer Renten-Index-Automatik auf das wirtschaftliche Wachstum und die Stabilität der Währung, in: Politische Studien-Monatshefte der Hochschule für politische Wissenschaften, München Nr. 77, 8. Jg. 1956
- Müller, J. Heinz Die Vorzüge einer Dynamisierung der Altersrente im Sinne des Schreiber-Planes und ihre konjunkturellen Gefahren, in: Der Arbeitgeber, 8. Jg. 1956
- Münke, Stephanie Vorzeitige Invalidität. Untersuchung ihrer Gründe und ihrer Folgen für die Lebenslage der Rentner. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Heft 11, Stuttgart 1964
- Musgrave, R.A.
Miller, M.H. Built-in Flexibility, in: The American Economic Review, Vol. XXXVIII/2 (March 1948)
- Musgrave, R.A. Finanztheorie, Tübingen 1966
- Myers, Charles A. Experience Rating in Unemployment Compensation, in: The American Economic Review, Vol. XXXV (1944)
- Neu, Axel Flexibilität der Altersgrenze, in: Deutsche Versicherungszeitschrift Jg. 25/7 (Juli-August 1971)
- Neuhauser, Gertrud Die Bedeutung der Konjunktur-, Beschäftigungs- und Währungspolitik für das Wirtschaftswachstum, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 55, Berlin 1970

- Neumark, Fritz Die Bedeutung der staatlichen Finanzpolitik in einer stetig wachsenden Wirtschaft, in: Die Bedeutung der Finanzpolitik für die Konjunkturstabilisierung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 2, Berlin 1957
- Neumeister, Heddy Autoritäre Sozialpolitik, in: Ordo, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. XII, 1961
- Obermüller, Heinz Betrachtungen zur Lösung des Konjunkturproblems unter Berücksichtigung einer Koordination der konjunkturpolitischen Instrumente, Diss. Tübingen 1962
- o.V. Das Risiko Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Sozialpolitik, Jg. 18/3 (März 1964)
- o.V. Die allgemeinen Bemessungsgrundlagen und die Beitragsbemessungsgrenze in den gesetzlichen Rentenversicherungen ab 1. Januar 1963, in: Soziale Sicherheit, 11. Jg. 1962
- o.V. Economic Stability and Social Security, in: International Labour Review, Genf, May 1958
- Pahlke, Jürgen Beziehungen zwischen der konjunkturpolitischen Zielsetzung und anderen Aufgaben der Finanzpolitik sowie den politischen Gegebenheiten, in: Zeitel, Gerhard und Pahlke, Jürgen: Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe, Tübingen 1962
- Palm, Roswitha Die Systeme der Arbeitslosenunterstützung in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich und in Italien, Diss. Tübingen 1962

- Paschek, Winfried Zur Problematik der Versicherungs-
pflicht in den gesetzlichen Renten-
versicherungen, Diss. Bonn 1968
- Paulsen, Andreas Neue Wirtschaftslehre. 4. Auflage,
Berlin und Frankfurt 1958
- Paulsen, Andreas Wirtschaftliche und soziale Grund-
probleme stetigen Wirtschafts-
wachstumes, in: Schriften des Ver-
eins für Socialpolitik, N.F. Bd. 15,
Berlin 1959
- Peacock, Alan Turner Built-in Flexibility and Economic
Growth, in: Stabile Preise in wach-
sender Wirtschaft, Festschrift für
Erich Schneider, Tübingen 1960
- Peacock, Alan Turner The Economics of National Insurance,
Edinburgh - London - Glasgow 1952
- Pfister, Bernhard Arbeits- und Kreditpolitik im Zei-
chen der Vollbeschäftigung, in:
Wirtschaft, Gesellschaft und Kul-
tur, Festgabe für Alfred Müller-
Armack, hrsg. von Franz Greiß und
F.W. Meyer, Berlin 1961
- Pierrè, Jean Konjunkturelle und soziale Gedan-
ken zur Rentenanpassung, in: So-
zialer Fortschritt, Jg. 12 (1963/11)
- Predöhl, Andreas Stabilisierung. Volkswirtschaftliche
Korrespondenz der Adolf-Weber-Stif-
tung Nr. 10/1966
- Preisner, Erich Multiplikatorprozeß und dynamischer
Unternehmergewinn, in: Bildung und
Verteilung des Volkseinkommens. Ge-
sammelte Aufsätze zur Wirtschafts-
theorie und Wirtschaftspolitik.
3. Auflage, Göttingen 1963
- Preller, Ludwig Praxis und Probleme der Sozial-
politik, 2. Halbband, Tübingen -
Zürich 1970

- Preller, Ludwig Soziale Sicherung, nicht Rentenpolitik, in: Sozialer Fortschritt, 2. Jg. 1953
- Pribram, Karl Employment Stabilization through Payroll Taxation, in: The Quarterly Journal of Economics, Vol. LVII (Nov. 1942)
- Pütz, Theodor Geschichtliche Wandlungen der Konjunkturschwankungen und Konjunkturpolitik, in: Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur, Festgabe für Alfred Müller-Armack, Berlin 1966
- Pütz, Theodor Theorie der allgemeinen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftslenkung, Wien 1948
- Recktenwald, Horst
Claus Steuerüberwälzungslehre, 2. Auflage, Berlin 1968
- Richter, R.
Selten, R. Dynamische Theorie der built-in flexibility, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 119 (1963)
- Riekenberg, Ingeborg Wachstums- und konjunkturgerechte Finanzpolitik. Erkenntnisse und Erfahrungen in den Vereinigten Staaten von Amerika, in: Die Bedeutung der Finanzpolitik für die Konjunkturstabilisierung, Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 2, Berlin 1957
- Rohrbeck, Walter Der Begriff der Sozialversicherung und ihre Abgrenzung zur Versorgung und Fürsorge, in: Gegenwartsfragen sozialer Sicherung, hrsg. von Walter Bogs, Heidelberg 1950
- Rose, Klaus Einkommens- und Beschäftigungstheorie, in: Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Bd. 1, hrsg. von Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe, Harald Jürgensen und Klaus Rose, 2. Auflage, Göttingen 1969

- Rottier, Georges und Albert, Jean François The Social Services and Income Redistribution in France, in: Income, Redistribution and Social Policy, Hrsg. Alan T. Peacock, London 1954
- Samuelson, Paul A. Volkswirtschaftslehre, 2. Auflage, Köln 1958
- Savelsberg, Gertrud Sozialversicherung (II), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956
- Schelling, Gustav Die automatischen Konjunkturstabilisatoren in der öffentlichen Wirtschaft der Schweiz, Diss. Bern 1956
- Schewe, Dieter
Zöllner, Detlef Die vorzeitige Invalidität in der Rentenversicherung. Umfang, Entwicklung und Bestimmungsgründe, Berlin 1957
- Schewe, Dieter Fünf Rentenanpassungen - Ein Querschnitt mit einem Ausblick bis 1966, in: Bundesarbeitsblatt, 14. Jg. 1963
- Schieckel, H. Material zu den Gegenwartsproblemen der Sozialversicherung, München 1948
- Schilcher, Rudolf Geldpolitik, Finanzpolitik und konjunkturelle Stabilität, in: Zeitel, Gerhard und Pahlke, Jürgen: Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe, Tübingen 1962
- Schiller, Karl Wirtschaftswachstum als ökonomische und politische Aufgabe, in: Konjunkturpolitik, 10. Jg. 1964
- Schleehauf, Ursula Kreislauftheorie und Konjunkturzyklus, in: Zeitel, Gerhard und Pahlke, Jürgen: Konjunkturelle Stabilität als wirtschaftspolitische Aufgabe, Tübingen 1962

- Schmidt, Klaus Dieter Die Umverteilung des Volkseinkommens in der Bundesrepublik Deutschland 1955 und 1960, Tübingen 1965
Schwarz, Ursula
Thiebach, Gerhard
- Schneider, Erich Einführung in die Wirtschaftstheorie, III. Teil: Geld und Kredit, Volkseinkommen und Beschäftigung, 8. Auflage, Tübingen 1964
- Schönlank, Liselotte Das Versicherungsprinzip und das Fürsorgeprinzip in der Deutschen Sozialversicherung, Volkswirtschaftliche Studien, Heft 40, Berlin 1933
- Scholz, Erika Untersuchungen über die Wirkungen der Sozialversicherung auf den Wirtschaftsablauf, Diss. Heidelberg 1941
- Schranz, Edgar Die Rentendynamik in internationaler Sicht, in: Soziale Sicherheit, Jg. 16/5 (1967)
- Schreiber, Wilfrid Existenzsicherheit in der industriellen Gesellschaft, Köln 1955
- Schreiber, Wilfrid Soziale Ordnungspolitik heute und morgen, Betrachtungen nach Abschluß der Sozialenquete, Köln 1968
- Schreiber, Wilfrid Sozialpolitik in einer freien Welt, Osnabrück 1961
- Schumpeter, Joseph A. Konjunkturzyklen. Eine historische und statistische Analyse des kapitalistischen Prozesses, Bd. I, Göttingen 1961
- Schweiger, Paula Sozialversicherung und Wirtschaftsablauf, Diss. München 1928
- Smyth, D.J. Built-in Flexibility of Taxation and Automatic Stabilization, in: The Journal of Political Economy, Vol. LXXIV/4 (August 1966)

- Smyth, D.J. Can Automatic Stabilizers Be Destabilizing? in: Public Finance, Vol. XVII/2-4 (1963)
- Spiegelhalter, Franz Ist die Indexrente die richtige Form der sozialen Sicherung, in: Sozialer Fortschritt, 5. Jg. 1956
- Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften Jahrbuch 1970, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 1959 - 1969, o.O. 1970
- Statistisches Bundesamt Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart - Mainz 1972
- Sterner, Eugen Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung und die Abweichungen hiervon in der Sozialversicherung, Diss. Erlangen 1936
- Tartler, Rudolf Rentnerideal und Altersgrenze, in: Soziale Welt, 12. Jg. 1961
- Thalmair, Maximilian Psychologie und Mechanik in der Konjunkturerklärung, Diss. München 1968
- Thirlwal, A.P. Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer, in: Bulletin of Oxford University Institute of Statistics, 16. Jg. 1969
- Tomandl, Theodor Das Problem des Automatik-Index, in: Soziale Sicherheit, Zeitschrift für die österreichische Sozialversicherung, 10. Jg., Wien 1963
- Trippel, Martin Funktion und Grenzen der Sozialversicherung als Instrument der Sozialpolitik. Veröffentlichungen der Handels-Hochschule St. Gallen, Reihe A, Heft 35, Zürich und St. Gallen 1953
- Vogel, Otto Probleme der Sozialversicherung in der Volkswirtschaft, Diss. München 1956

- Vogt, Winfried Die Wachstumszyklen in der westdeutschen Wirtschaft von 1950 - 1965 und ihre theoretische Erklärung, Tübingen 1968
- Weber, Wilhelm Entwicklung und Probleme der Konjunktur- und Beschäftigungstheorie, hrsg. von Wilhelm Weber unter Mitarbeit von Hubert Neiss, Köln-Berlin 1967
- Weddigen, Walter Sozialversicherung (I), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 9, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956
- Weisser, Gerhard Sozialpolitik, in: Aufgaben deutscher Forschung, Bd. I, Geisteswissenschaften, Köln und Opladen 1956
- Weisser, Gerhard Sozialversicherung und Sozialstruktur, in: Sozialer Fortschritt, 12. Jg. 1963
- Wieners, Klaus Geldpolitik und Wirtschaftswachstum, Freiburg 1969
- Willeke, Eduard Arbeitslosigkeit (I), in: Handwörterbuch der Sozialwissenschaften, Bd. 1, Stuttgart - Tübingen - Göttingen 1956
- Winterstein, Helmut Soziale Sicherung im Spannungsfeld von Freiheit und Bindung, in: Deutsche Versicherungszeitschrift, Jg. 24/5 (Mai 1970)
- Wold, Knut G. Economic and Financial Aspects of Social Insurance Systems, in: Public Finance, Vol. V (1950)
- Würgler, Hans Die obersten Zielsetzungen der Wirtschaftspolitik, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Jg. 96/2 (1960)

Wunderlich, Frieda

Versicherung, Fürsorge und Krisenrisiko, Veröffentlichungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, Heft 18, Leipzig 1932

Zeitel, Gerhard

Die Steuerlastverteilung in der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1959

Lebenslauf

Geboren: 27. Juli 1944 in Bamberg

Eltern: Ernst Heier, Keramikingenieur, verstorben und Lotte Heier, geb. Schmidt

Schule: 1950 - 1954 Volksschule in Bamberg
1954 - 1963 Oberschule in Bamberg

Studium der Volkswirtschaftslehre: WS 1963/64 - WS 1964/65 Universität Erlangen-Nürnberg
SS 1965 Freie Universität Berlin
WS 1965/66 - SS 1968 Universität Erlangen-Nürnberg
Anfang WS 1968/69 Examen als Diplom-Volkswirt

Berufstätigkeit: Januar 1969 - September 1969 GfK Nürnberg
September 1969 - April 1970 MZB Nürnberg
Seit April 1970 wiss. Mitarbeiter am Institut für Freie Berufe an der Universität Erlangen-Nürnberg

Offsetdruck-Fotodruck

J. Hög, 8520 Erlangen, Hauptstr. 109 (Nähe Martin-Luther-Platz) Tel. 22990